

**MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR EL DESEMPEÑO
GLOBAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
AL NIVEL DE LOS PAÍSES**

Parte II

preparado por

Doris Bertrand

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2005



Naciones Unidas

JIU/REP/2005/2(Part II)

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR EL DESEMPEÑO
GLOBAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
AL NIVEL DE LOS PAÍSES**

Parte II

preparado por

Doris Bertrand

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra, 2005

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido "forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia".

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		v
INFORMACIÓN PARA EL LECTOR.....		vi
RECOMENDACIONES DE LA PARTE II		vi
I. PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE COLABORACIÓN PARA MEJORAR LOS ANÁLISIS, LA PLANIFICACIÓN Y LA EJECUCIÓN Y LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS	1 - 29	1
II. SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS	30 - 67	13
A. La labor del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	35 - 44	16
B. La labor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo..	45 - 67	20
III. RACIONALIZACIÓN DE LA PRESENCIA SOBRE EL TERRENO.....	68 - 108	29
A. Definición clara y precisa de las funciones del coordinador residente	68 - 92	29
B. Locales y servicios comunes: Casa de las Naciones Unidas	93 - 95	39
C. Creación de oficinas conjuntas, o aplicación de la fórmula de la cooperación delegada y reorganización del perfil de conocimientos y aptitudes.....	96 - 108	41
IV. VIGILANCIA DE LOS PROGRESOS DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO	109 - 111	46
V. MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LAS OPERACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	112 - 114	48

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. AUMENTO DE LA COHERENCIA DE LA RECAUDACIÓN DE FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS Y COMPLEMENTARIOS	115 - 117	49
VII. OBSERVACIONES FINALES	118 - 120	50

Anexos

I. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) ha elaborado 13 indicadores de progreso en materia de armonización y alineación		51
II. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: instrumentos y procesos nuevos.....		53

SIGLAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo (OCDE)
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos (del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
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

INFORMACIÓN PARA EL LECTOR

Debido a la limitación que pesa sobre el número de páginas, el presente informe consta de dos partes: en la primera, se trata la historia de la reforma de las Naciones Unidas y se hace especial hincapié en las actividades operacionales; en la segunda, se tratan las cuestiones que se enuncian a continuación y se formulan recomendaciones para conseguir mejoras:

- Promoción de una cultura de colaboración para mejorar los análisis, la planificación y la ejecución y los resultados de los programas;
- Simplificación y armonización de los procedimientos;
- Racionalización de la presencia sobre el terreno;
- Vigilancia de los progresos de las actividades operacionales para el desarrollo, y
- Medidas encaminadas a mejorar la transparencia.

Las partes I y II deben leerse juntas. Cada una contiene sus propias recomendaciones. El resumen figura en la primera parte del informe.

RECOMENDACIONES DE LA PARTE II

Recomendación 1 (véase la parte I del informe)

Promoción de una cultura de colaboración para mejorar los análisis, la planificación y la ejecución y los resultados de los programas (véanse los párrafos 1 a 29)

Recomendación 2 (véanse los párrafos 5 y 8)

La Asamblea General debería ordenar a los órganos rectores de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (fondos, programas y organismos especializados) que estudiaran medidas para promover una cultura de colaboración, por los medios siguientes:

- a) Incrementar la alineación de los programas con las prioridades, los sistemas y los procedimientos de los países asociados, siempre que sea posible;
- b) Participar activamente en la elaboración y aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) o instrumentos equivalentes, con miras a mejorarlos aún más e intensificar, así, el empeño en cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incrementar la identificación nacional con los proyectos teniendo en cuenta las ventajas y los recursos técnicos que posean los países, así como la experiencia que se haya adquirido al elaborar instrumentos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la evaluación común para los países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los informes nacionales sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

- c) Velar por que todos esos procesos se complementen entre sí, con objeto de recortar los costos de transacción, sobre todo en el caso de los países asociados, y
- d) Velar por que, en los casos en que se hayan aplicado estrategias nacionales de desarrollo¹, se otorgue prioridad a la mejora de la calidad analítica y operacional de esos instrumentos nacionales.

Recomendación 3 (véanse los párrafos 7, 9 y 13)

El Secretario General debería ordenar a los coordinadores residentes o a los organismos coordinadores de los diversos sectores que velaran por que todos los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), incluso los que tuvieran escasa o ninguna presencia en los equipos de las Naciones Unidas en los países, participaran de manera más cercana y activa en la promoción de dicha cultura de colaboración.

También deberían darse instrucciones a los coordinadores residentes para que aprovecharan la experiencia analítica que hubieran acumulado y su conocimiento de las comisiones regionales y de otras entidades subregionales, regionales e internacionales orientadas a la formulación y aplicación de políticas al elaborar las evaluaciones comunes para los países y los MANUD, así como los DELP o instrumentos equivalentes.

Unificar eventualmente los instrumentos específicos de los países para garantizar la mejora de los resultados de los programas

Recomendación 4 (véanse los párrafos 14 a 19)

La Asamblea General debería pedir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (representadas en la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)) que estudiaran los medios de lograr eventualmente un "análisis básico unificado para los países", así como un "plan general unificado de ejecución", en colaboración con los países asociados.

Ese "análisis básico unificado para los países", que aglutinaría los diversos análisis y marcos de programas nacionales que elaborara cada organización con los países asociados, así como con los integrantes del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abarcaría todos los aspectos del desarrollo y serviría de base a las medidas que adoptaran ulteriormente las entidades internacionales de desarrollo (entidades bilaterales, multilaterales y regionales), que se basarían en la comparación de las ventajas respectivas. Dado que los países asumirían su control, lo ideal sería que dicho análisis sirviera también, en el futuro, de base a la labor de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del sector privado. Este "análisis básico unificado para los países"

¹ El concepto de "estrategias nacionales de desarrollo" comprende las estrategias de reducción de la pobreza y demás estrategias generales análogas, así como las estrategias sectoriales y temáticas. Así se lo ha definido en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, formulada en París, en 2005.

informaría las estrategias nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza. Además, al adoptar un planteamiento de conjunto del desarrollo, las entidades internacionales de desarrollo deberían aspirar a elaborar eventualmente un "plan general unificado de ejecución" (que sería un plan de actividades dotado de una matriz de resultados) junto con el país asociado, que se basaría en el citado análisis básico unificado y en la estrategia nacional de desarrollo o la estrategia de reducción de la pobreza del país de que se tratara. Ello permitiría dividir el trabajo entre el mayor número posible de proveedores de asistencia externa de determinado país, a partir de la comparación de las ventajas respectivas. También permitiría garantizar la previsibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas². En todas las etapas, las entidades internacionales de desarrollo deberían efectuar inversiones para promover el desarrollo de la capacidad en los ámbitos apropiados (por ejemplo, en los ámbitos del análisis, de la formulación de políticas y de la ejecución de éstas), para que los países asociados puedan asumir, de manera efectiva, el control de las actividades.

Formulación de una declaración conjunta de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para fomentar la mejora de las asociaciones entre dichas organizaciones, mediante incentivos y recompensas

Recomendación 5 (véanse los párrafos 21 a 26)

Todos los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (representados en la JJE) deberían emitir una declaración conjunta, redactada en términos enérgicos, en la que instaran a sus respectivos funcionarios a que reforzaran "la cooperación, la colaboración y la coordinación, incluso mediante una mayor armonización de los marcos estratégicos, los instrumentos, las modalidades y los arreglos de asociación"³ y en la que manifestaran su intención de recompensarlos por el esfuerzo.

- a) Asimismo, debería pedirse al personal que determinara, de manera prospectiva, las posibilidades que hubiera de emprender iniciativas conjuntas dentro y fuera de los organismos que estén representados en la JJE, con miras a incrementar la eficiencia de la programación y la ejecución de las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza y de las actividades encaminadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- b) Debería alentarse al personal a que reconociera las oportunidades de colaboración y de concertación de nuevos acuerdos de asociación que se presentaran, mediante la aplicación de las medidas oportunas de concesión de incentivos y recompensas (que deberían ser equivalentes en todas las organizaciones del sistema de las

² Las razones de ello se explican también, en el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio", JIU/REP/2002/2, *op. cit.*, segunda parte: A: Reformas en las Naciones Unidas, y en la Recomendación 3.

³ Véase la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, A/RES/59/250, 17 de diciembre de 2004, párr. 52.

Naciones Unidas). En las evaluaciones de la actuación personal y colectiva debería quedar constancia del aumento del empeño por fomentar una cultura de colaboración para obtener mejores resultados.

- c) En sus informes anuales, todos los coordinadores residentes deberían informar a la JJE y al GNUD de las respuestas de los equipos de las Naciones Unidas en los países, para que pudieran debatirse debidamente.
- d) Los jefes ejecutivos deberían informar a su respectivo órgano rector de las respuestas que hubieran recibido de su personal.
- e) La JJE y el GNUD deberían informar al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, cuando procediera, de los resultados de la citada declaración conjunta, ya que ello permitiría a los Estados Miembros verificar los progresos y adoptar ulteriormente unas decisiones más coherentes al respecto.

Aprender de los demás: capacitación y movilidad del personal

Recomendación 6 (véase el párrafo 27)

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían reconocer las oportunidades que se presentaran de impartir capacitación en común, e incrementarlas, y aprovechar, en todo lo posible, la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

- a) Los jefes ejecutivos deberían ordenar a sus respectivas dependencias de gestión de recursos humanos que incrementarían las oportunidades de impartir capacitación en común, con miras a aumentar la comprensión de los diversos criterios de programación y de los diversos métodos de gestión basada en los resultados, así como la comprensión de otros asuntos, haciendo particular hincapié en las cuestiones relacionadas con la labor de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Ello permitiría determinar las posibilidades de emprender nuevas iniciativas conjuntas en lo que respecta al análisis, la programación y la ejecución, y también la simplificación, la armonización y la alineación, actividades, todas ellas, esenciales para incrementar la eficacia de la ayuda, y
- b) Deberían aprovecharse mejor las oportunidades de capacitación que presente la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas de Turín y ofrecérselas a los representantes de los organismos bilaterales de ayuda, de la Comisión Europea y de las instituciones financieras internacionales, así como a los encargados de formular políticas de los países desarrollados y en desarrollo.

Recomendación 7 (véase el párrafo 28)

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían instar a sus respectivas secretarías a que agilizaran el estudio de los impedimentos que se opusieran a la movilidad del personal dentro del sistema, detallaran una serie de soluciones e informaran con respecto a los resultados de ellas, atendiendo a lo dispuesto en

la sección VIII ("Movilidad") de la resolución 59/266 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2004.

Recomendación 8 (véase el párrafo 28)

La JJE, en cooperación con la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), debería implantar, cuando procediera, un régimen de incentivos de movilidad apropiado que constituyera la base para fijar las futuras trayectorias profesionales en todo el sistema de las Naciones Unidas, e informar al respecto, en 2007, a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, en el período de sesiones sustantivo de éste, y a ambos con ocasión de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

Simplificación y armonización de los procedimientos: presentación del programa (véanse los párrafos 30 a 67)

Recomendación 9 (véanse los párrafos 60 a 62)

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que participaran en el GNUD deberían estudiar la viabilidad de delegar más competencias en sus representantes sobre el terreno, y mejorar la simplificación y la armonización dentro del sistema en los ámbitos que se mencionan en los párrafos 60 a 62.

La delegación de competencias en los representantes sobre el terreno se atendería a los criterios adoptados por los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo del GNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa Mundial de Alimentos (PMA)), y ello con miras a eliminar los impedimentos estructurales o de otra índole y permitirles emprender más iniciativas conjuntas y estrechar las relaciones de asociación con las demás organizaciones que trabajen sobre el terreno.

Recomendación 10 (véase el párrafo 66)

La Asamblea General debería invitar a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocuparan de cuestiones de desarrollo a que reforzaran y oficializaran sus relaciones con el CAD de la OCDE, proceso en el que la Oficina del GNUD debería desempeñar el papel que le corresponde.

A tal efecto, deberían cursar una invitación permanente al Presidente del CAD, o a su representante, para que asistiera a todas las reuniones oportunas. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social deberían hacer otro tanto. Gracias a ello, mejoraría el intercambio de información y, en última instancia, la coherencia de las decisiones.

Recomendación 11 (véase el párrafo 67)

Los jefes ejecutivos de las organizaciones pertenecientes al GNUD deberían informar anualmente a sus órganos rectores de los progresos que se hubieran logrado en cuanto a cumplir el programa de simplificación, armonización y alineación.

- a) En cumplimiento de los compromisos que se contrajeron en virtud de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), también se debería indicar en los informes si las organizaciones habían podido o no adoptar los métodos de trabajo perfeccionados de los cuatro miembros pioneros del Comité Ejecutivo del GNUM, en caso de que hubieran podido, cuándo y en qué ámbitos pretendían adoptarlos y, en el caso contrario, cuáles eran los obstáculos que se lo habían impedido, y
- b) La secretaría del Consejo Económico y Social, coordinándose con la JJE o el GNUM, según procediera, presentaría anualmente al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General un informe sucinto sobre los progresos realizados, que complementaría los informes anuales que remitían los cuatro miembros del Comité Ejecutivo del GNUM al Consejo Económico y Social.

Racionalización de la presencia sobre el terreno (véanse los párrafos 68 a 108)

El coordinador residente deberá ejercer funciones claras y precisas

Recomendación 12 (véanse los párrafos 80 y 86)

La Asamblea General debería desligar las funciones del coordinador residente de las del representante residente del PNUMD y reformar el procedimiento de nombramiento del coordinador residente, según se explica en el párrafo 86.

Ello permitiría que el coordinador residente desempeñara sus funciones de manera completa y que se estableciera una jerarquía clara de rendición de cuentas en todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que se ocuparan de cuestiones de desarrollo, con lo que todas ellas asumirían responsabilidades plenas con respecto a sus coordinadores residentes. Deberían enmendarse oportunamente las "Directrices sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes".

Recomendación 13 (véanse los párrafos 87 a 91)

Las organizaciones pertenecientes al GNUM deberían incluir, en el sistema de evaluación de la actuación profesional del coordinador residente y de los equipos en los países, la medición de la labor de equipo y de la cooperación horizontal.

Debería informarse a los órganos rectores respectivos de los métodos de colaboración que hubieran resultado idóneos y de los métodos que hubieran permitido perfeccionar la labor de equipo, y recompensarse a quienes hubieran ideado esos métodos. Los incentivos deberían armonizarse en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Examen del perfil de conocimientos y aptitudes y de las categorías del personal que trabaja sobre el terreno

Recomendación 14 (véanse los párrafos 92 y 101 a 103)

Los órganos rectores de las organizaciones pertenecientes al GNUM deberían invitar a los respectivos jefes ejecutivos a que realizaran un examen de las categorías y del perfil

de conocimientos y aptitudes de sus representantes sobre el terreno y demás personal exterior y también informar al respecto a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social.

- a) Al examinar las categorías de los representantes sobre el terreno deberían tenerse en cuenta sus responsabilidades y obligaciones de rendir cuentas, a fin de facilitar la cooperación entre los componentes de los equipos de las Naciones Unidas en los países y garantizar la coherencia de sus actividades en todo el sistema. La categoría de los representantes correspondientes debería ser inferior a la del coordinador residente, que debería gozar de autoridad (determinada por la categoría) para dirigir el equipo. Dicha alineación debería ser gradual y, al llevarla a cabo, deberían tenerse en cuenta también las peculiaridades del país de que se tratara. Los órganos rectores interesados deberían recibir información sobre los resultados, y
- b) El perfil de conocimientos y aptitudes del personal destacado sobre el terreno y de los equipos de las Naciones Unidas en los países, considerado en su conjunto, debería ceñirse a las necesidades de desarrollo concretas de los países asociados, teniendo en cuenta las ventajas de las respectivas organizaciones.

Instalación de oficinas conjuntas de las Naciones Unidas

Recomendación 15 (véanse los párrafos 96 a 100)

La JJE debería presentar a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social la lista de los países en que fuera deseable, desde el punto de vista de los programas y de las operaciones, instalar una oficina conjunta de las Naciones Unidas.

- a) El examen que se recomienda en el párrafo 100, que se llevaría a cabo conforme a lo dispuesto en el párrafo 120 del informe A/57/387 del Secretario General, ofrecería información sobre si se podrían realizar economías en favor de los fondos de programación del país de que se tratara y, en caso de que así fuera, cuál sería su cuantía. Se consultaría con el país así seleccionado para estudiar si éste aceptaría, en principio, una oficina conjunta.
- b) La JJE informaría sobre los resultados de esas consultas a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social dentro de la labor de seguimiento de la reforma del Secretario General y de la revisión trienal amplia.
- c) La Asamblea General y el Consejo Económico y Social deberían velar por que ese informe, junto con las observaciones o recomendaciones correspondientes, llegara a conocimiento de los órganos rectores de todas las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas para que adoptaran las decisiones y las medidas oportunas.

Recomendación 16 (véase el párrafo 108)

Los órganos rectores de las organizaciones pertenecientes al GNUD deberían encomendar a sus respectivos jefes ejecutivos que examinaran los medios de racionalizar más, su presencia sobre el terreno.

En el citado examen deberían tenerse en cuenta los modelos de cooperación delegada que hubieran utilizado los organismos bilaterales, así como las experiencias adquiridas gracias a proyectos experimentales como el de asociación entre la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el PNUD, con miras a reducir los costos de transacción, y debería informarse sobre los resultados correspondientes. Se supone que las economías en los costos de transacción aumentarían la cuantía de los fondos que podrían destinarse a los programas del país de que se tratara. El GNUD debería informar a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social de los resultados del examen.

**Vigilancia de los progresos de las actividades operacionales para el desarrollo
(véanse los párrafos 109 a 111)**

Recomendación 17 (véase el párrafo 111)

La Asamblea General debería constituir, en su sexagésimo período de sesiones, un "equipo de tareas sobre actividades operacionales" que se encargara de supervisar, apoyar y vigilar el desarrollo de las actividades operacionales previstas en la revisión trienal amplia de la política relativa a dichas actividades.

Ese "equipo de tareas sobre actividades operacionales" debería funcionar, a título experimental, durante un período inicial de dos años, que coincidiera con el ciclo de la revisión trienal amplia. Por lo que respecta a la composición, el mandato y los métodos de trabajo de dicho equipo, consúltese el párrafo del informe que se cita en el epígrafe *supra*. Ese equipo permitiría a los Estados Miembros conocer mejor la labor interinstitucional que se realizara en los períodos en que no hubiera sesiones, favorecería el diálogo, la rendición de cuentas y la transparencia y fomentaría la adopción de decisiones bien fundadas y coherentes.

Medidas para mejorar la transparencia: ayudar a los países asociados a reunir información sobre la asistencia externa

Recomendación 18 (véanse los párrafos 112 a 114)

La Asamblea General debería pedir a las organizaciones pertenecientes al GNUD que encargaran a cada coordinador residente montar, dentro de los países asociados y en cooperación con ellos, un sitio web de consulta pública en el que se ofreciera información completa sobre el apoyo de los donantes y la presencia del sistema de las Naciones Unidas.

A tal efecto y con miras a incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la previsibilidad en beneficio de los Estados Miembros, los coordinadores residentes deberían efectuar las siguientes labores:

- a) Ayudar a los países asociados a reunir información sobre la totalidad del apoyo que les prestaran los donantes, aprovechando la actual base de datos del CAD y

complementándola con información sobre fuentes de financiación adicionales, como las ONG y el sector privado, y

- b) Reunir información sobre las operaciones y la presencia del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno (estructura, categorías, perfiles de conocimientos y aptitudes, nacionalidades, etc.) en los países en los que se realizaran programas, así como toda otra información pertinente sobre los programas; por ejemplo, las categorías de gasto, el tipo de asistencia y la localización.

**Aumento de la coherencia de las actividades de recaudación
de fondos extrapresupuestarios y complementarios
(véanse los párrafos 115 a 117)**

Recomendación 19 (véase el párrafo 117)

La JJE debería constituir un "equipo de tareas interinstitucional" que se ocupara de la cuestión de la recaudación de fondos extrapresupuestarios y complementarios.

- a) Habida cuenta de que la financiación mediante recursos complementarios influye en la orientación y la coherencia de los programas, el citado "equipo de tareas interinstitucionales" permitiría que hubiera un intercambio sistemático de información y una planificación apropiada y que, cuando fuera posible, se actuara conjuntamente, sobre todo para emprender iniciativas mixtas de ejecución de programas sobre el terreno. Asimismo, ello constituiría una buena señal para los donantes, que verían que el sistema de las Naciones Unidas estaría dispuesto a trabajar en colaboración, hacerse más transparente y disminuir las rivalidades. El equipo de tareas podría ayudar a los países donantes a implantar unos mecanismos de financiación coherentes, y
- b) Las organizaciones de las Naciones Unidas podrían utilizar ese mecanismo para promover la previsibilidad y la sostenibilidad, así como para simplificar y uniformar los informes que presentaran los donantes.

I. PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE COLABORACIÓN PARA MEJORAR LOS ANÁLISIS, LA PLANIFICACIÓN Y LA EJECUCIÓN Y LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

1. La relación de las Naciones Unidas, así como de sus fondos, programas y organismos especializados, con las Instituciones de Bretton Woods que son miembros de la JJE y desempeñan una función importante en la cooperación para el desarrollo ha sido el tema central de muchas propuestas de reforma que se han formulado en el pasado⁴. Hasta la fecha, se ha opuesto resistencia a la recomendación de que se modifique la arquitectura y las relaciones institucionales vigentes de las organizaciones del sistema para dividir el trabajo de manera más clara. La exhortación que formuló el Secretario General a los Estados Miembros de que tenían que "examinar a fondo la "arquitectura" actual de las instituciones internacionales y preguntarse si está en consonancia con las tareas que tenemos ante nosotros"⁵ no se ha atendido hasta la fecha, de lo que se deduce que la reforma institucional no es una de las prioridades de la comunidad internacional.

2. No obstante, en la reforma que emprendió el Secretario General en 1997 se subrayó que había que acercar entre sí a todas esas instituciones. Las reuniones especiales de alto nivel que viene celebrando el Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods desde 1998 han ofrecido la oportunidad de analizar asuntos de interés común. Las reformas de las instituciones de Bretton Woods, la aprobación, por parte de ellas, de un Marco Integral de Desarrollo y, además, la aprobación, por parte de toda la comunidad internacional, de la Declaración del Milenio, que se ha convertido en un programa de desarrollo admitido a escala mundial, han abierto nuevos caminos y facilitan la consecución del objetivo esencial de todos, que es el de trabajar unidos para erradicar la pobreza.

3. El Secretario General, que expresó su deseo de que las Naciones Unidas se reafirmasen "como un participante importante e independiente en la esfera de la política económica y social"⁶, recomendó que "como centro mundial de ideas innovadoras y establecimiento de consenso, las Naciones Unidas deben aprovechar al máximo su capacidad analítica para reconocer problemas comunes y recomendar soluciones"⁷.

⁴ Véase también el anexo de la parte I del presente informe.

⁵ Véase el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/58/323, 2 de septiembre de 2003, párr. 91.

⁶ Expresión utilizada por los Sres. Louis Emmerij, Richard Jolly y Thomas G. Weiss en "Ahead of the Curve? United Nations Ideas and Global Challenges", United Nations Intellectual History Project Series, Indiana University Press, 2001, pág. 144, publicación en la que se aportan ejemplos de cómo han influido las Naciones Unidas en el pensamiento y la acción en el pasado, sobre todo en la esfera del desarrollo.

⁷ "Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma", informe del Secretario General, A/51/950, 14 de julio de 1997, párr. 129: "La contribución de las Naciones Unidas

4. El inicio de un proceso de reducción de la pobreza, promovido por las instituciones de Bretton Woods mediante la introducción de los DELP⁸, ofrece a las Naciones Unidas la oportunidad de contribuir a que los países se identifiquen verdaderamente con ese proceso y asuman su control y de ayudar a los países asociados a que cumplan, conforme al compromiso contraído, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Naciones Unidas tienen un papel que cumplir en ese ámbito, ya que se reconoce que hay que perfeccionar la investigación y el análisis de unas políticas de reducción de la pobreza apropiadas y que ha aumentado el acervo de conocimientos sobre cómo influyen esas políticas en los pobres. "La diversidad de competencias y mandatos del sistema de las Naciones Unidas constituye una fuente de apoyo a los procesos nacionales sin igual, que podría contribuir a la formulación y aplicación de la estrategia de lucha contra la pobreza"⁹. Y ello, según se sostiene, es particularmente cierto en lo que respecta a las cuestiones de derechos humanos y de género y al programa general de ordenación sostenible del medio ambiente, que, en la actualidad, no se tienen en cuenta plenamente en los DELP ni en los instrumentos equivalentes.

5. En un informe anterior¹⁰, el Inspector afirmó que las Naciones Unidas, así como a sus fondos, programas y organismos especializados, debían participar más activamente en la elaboración de los DELP. Estos documentos han sido ampliamente aceptados por todos los organismos de desarrollo "como marco nacional de desarrollo fundamental, convirtiéndose en muchos casos en el principal, cuando no el único, marco del diálogo nacional de políticas para la programación del gasto público, la coordinación de la ayuda y la cooperación de los donantes"¹¹, ya que se los elabora partiendo de un planteamiento de conjunto y basado en los resultados. La nota orientativa del GNUD sobre la participación de los equipos de los países en los DELP¹² ha ayudado a las oficinas exteriores a abordar ese problema. Sin embargo, el argumento sigue siendo válido, incluso en los casos, en que debido, en la mayoría de las ocasiones, a la falta de

tiene especial importancia en un momento en que están cambiando los paradigmas del concepto y la filosofía del desarrollo económico y social".

⁸ En los casos en que no haya DELP, los argumentos que se expongan en el presente informe se aplicarán a toda otra estrategia o plataforma nacional que esté reconocida por el gobierno y el país como marco fundamental para la elaboración de una política de desarrollo coherente; véase también la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, A/59/85-E/2004/68, 28 de mayo de 2004, párr. 98.

⁹ A/59/85-E/2004/68, *op. cit.*, párr. 102.

¹⁰ Véase "Logro del objetivo de la educación primaria universal establecido en la Declaración del Milenio: Nuevos problemas que afronta la cooperación para el desarrollo", JIU/REP/2003/5, Recomendación 7 y párrs. 93, 99, 115, 142 y 143.

¹¹ A/59/85-E/2004/68, *op. cit.*, párr. 97.

¹² Véase la nota orientativa del GNUD sobre la participación de los equipos de las Naciones Unidas en los países en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, de 30 de agosto de 2004.

capacidad suficiente, se estima que la participación del sistema de las Naciones Unidas en los DELP (o estrategias nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza equivalentes) es desigual. **Véase la Recomendación 2.**

6. A fin de que los equipos de las Naciones Unidas presten a los países asociados una ayuda más dinámica para elaborar sus DELP (o instrumentos equivalentes) siguiendo los criterios definidos en la evaluación independiente del Banco Mundial¹³, es importante procurar que las personas que trabajen sobre el terreno posean el perfil de conocimientos y aptitudes apropiados, así como experiencia interinstitucional¹⁴, y que los equipos de las Naciones Unidas en los países puedan aprovechar íntegramente los recursos técnicos y los conocimientos de que disponga el sistema, incluidos los de los organismos especializados que tengan escasa o ninguna presencia exterior¹⁵.

¹³ Véase "The Poverty Reduction Strategy Initiative - An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003", del Departamento de Evaluación y Operaciones del Banco Mundial, 2004, Banco Mundial, Washington, D.C. En la página xiii del resumen de las conclusiones y recomendaciones se proponen una serie de reformas que habrán de seguir tres direcciones principales: "Reducir o eliminar las exigencias uniformes y fomentar una personalización mayor; alentar a quienes elaboren los DELP a examinar en ellos una gama más amplia de opciones políticas, sin olvidar las destinadas a aumentar el crecimiento, y ayudar a definir unos marcos de asociación más claros para los DELP, con responsabilidades tanto para los países como para los asociados". (Véase <http://www.worldbank.org/oed>.) Véanse también las conclusiones del CAD: "Results of the OECD-DAC Survey on Harmonisation and Alignment", segundo borrador, de fecha 16 de diciembre de 2004, cap. I: "Overview of the Survey Results", en las que se informa de que "la mayoría de los países tenían graves reservas con respecto a la calidad operacional de los DELP". Otras deficiencias afectan a la determinación de las prioridades y los costos de los programas. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en un comentario al borrador del presente informe, ha argumentado que en los DELP no se tienen en cuenta los temas de derechos humanos y desarrollo sostenible y lamentó que se considerara el medio ambiente más como un sector que como un tema intersectorial en muchos de esos instrumentos. También conviene consultar los siguientes documentos: "Incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el papel de la administración pública", Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social, E/C.16/2003/5, de 13 de febrero de 2003, y "Fortalecimiento de la administración pública en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un enfoque basado en la creación de asociaciones", Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social, E/C.16/2004/5, 16 de enero de 2004.

¹⁴ Véanse también los párrafos 101 y 102, en los que se trata de la necesidad de adaptar mejor el perfil de conocimientos y aptitudes interinstitucionales a las necesidades de desarrollo de cada país asociado e idear los métodos para adaptarlo.

¹⁵ Véase "The future of Multilateralism - A Way Forward in the Economic Development Field - A UNIDO Proposal to enhance system-wide policy coherence and operational effectiveness", Viena, marzo de 2004, es un documento importante en este ámbito ya que en él se aboga por seleccionar, de manera más precisa, el destino de las contribuciones que hagan

7. El mismo argumento se aplica en el caso de las comisiones regionales, que, a menudo, han aducido que deberían participar en esos procesos analíticos y de planificación y que el GNUM debería hacer los preparativos oportunos para facilitar dicha participación. También se ha pedido que se intensifiquen las fórmulas de colaboración para apoyar las iniciativas de desarrollo en los países en las resoluciones que tratan de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas¹⁶. **Véase la Recomendación 3.**

8. Las evaluaciones comunes para los países, que constituyen el instrumento común del sistema de las Naciones Unidas para analizar el desarrollo a escala nacional, se centran, primordialmente, en cuestiones relacionadas con el desarrollo humano y social. Aunque el GNUM las ha mejorado actualizando las directrices e introduciendo un sistema de respaldo y garantía de la calidad¹⁷, en ellas no se trata, con suficiente detalle, de las cuestiones ambientales y económicas (por ejemplo, las del comercio, las corrientes de inversión y la tecnología de la información y las comunicaciones), ni del sistema financiero del país en cuestión. Todas esas son lagunas que se han examinado en un informe anterior de la Dependencia Común de Inspección (DCI) (JIU/REP/2002/2). Sería provechoso que todas las organizaciones que tuvieran representación en la JJE, en particular las instituciones de Bretton Woods, participaran con más fuerza y, sobre todo, de manera más sistemática, en la elaboración de las evaluaciones comunes para los países. Gracias a ello, se garantizaría la elaboración de unas evaluaciones comunes uniformes de gran calidad, en las que, por ejemplo, quedarían mejor expuestas las limitaciones macroeconómicas y financieras de los países asociados, y se garantizaría también la pertinencia de esas evaluaciones para abordar los problemas del desarrollo social y humano.

9. **El problema principal sigue siendo el de procurar que todas las partes del sistema de las Naciones Unidas que posean recursos técnicos apropiados participen, de manera óptima, tanto en las evaluaciones comunes para los países como en los MANUD para abordar debidamente toda la gama de prioridades de los países a los cuales el sistema de las Naciones Unidas pueda prestar respaldo efectivo. Ello exigirá mayor participación de los organismos normativos y analíticos o técnicos que no estén representados directamente en el país de que se trate y cuyas importantes aportaciones no formen parte, en la mayoría de los casos, de las prioridades operacionales que primen en la planificación de los trabajos de los**

las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo económico, y se las dote de mayor sustancia, por medio de unos mecanismos de coordinación voluntaria que permitan acrecentar la masa crítica de conocimientos y aglutinar los que se hallen dispersos actualmente entre las diversas organizaciones del sistema.

¹⁶ Esta petición se ha repetido en la última resolución sobre la revisión trienal que aprobó la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones (A/RES/59/250, párr. 46).

¹⁷ A/59/85-E/2004/68, *op. cit.*, párr. 87. El GNUM introdujo dichas directrices y dicho sistema para incrementar la calidad de las evaluaciones comunes para los países y los MANUD mediante la constitución de unos "equipos virtuales" de ámbito regional con el respaldo de las oficinas técnicas regionales de las organizaciones pertenecientes a su Comité Ejecutivo.

equipos de las Naciones Unidas en los países¹⁸. Aún no se ha demostrado que la petición que se ha formulado, atendiendo a comprensibles consideraciones de gestión, de que se lleve a cabo una reducción estratégica del ámbito de actividades del MANUD (que debería abarcar sólo entre tres y cinco esferas prioritarias) sea, de hecho, la mejor manera de lograr que todas las organizaciones de las Naciones Unidas participen debidamente en esta actividad estratégica común.

10. Los mandatos de ámbito mundial y las preocupaciones sectoriales de ámbito regional y mundial, que son más amplios que los definidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y suelen rebasar los definidos en los DELP y los MANUD, tendrán que seguir **ejecutándose y atendándose por medio de organismos concretos**. El problema seguirá siendo el de cómo hacer que los procesos se refuercen entre sí **evitando, al mismo tiempo, la duplicación de tareas y el incremento de los costos de transacción**¹⁹.

11. Por lo que atañe a las **evaluaciones comunes para los países**, sigue siendo **necesario plantearse la cuestión de cómo mejorar su calidad y ámbito de aplicación y cómo integrar en ellas los análisis y evaluaciones especiales, de carácter auxiliar, que tendrán que seguir realizando los organismos especializados**. Podría convenir que esos análisis especializados pasaran a constituir una parte más importante del actual proceso fundamental de elaboración de las evaluaciones comunes para los países, con lo que enriquecerían el contenido y el valor de éstas, pero sin apagar ni distorsionar el impulso estratégico del elemento fundamental que necesitan, para avanzar las personas que ocupan los puestos clave de planificación y decisión. En cuanto a la utilidad que tendría el presentar esas evaluaciones auxiliares simultáneamente con la parte fundamental de la evaluación común para el país, lo cierto es que estaría más en consonancia con la recomendación que se hizo en la última resolución sobre la revisión trienal, en la que, subrayando la "complementariedad de la evaluación común para los países y otros procesos analíticos" se exhortó a los "fondos, programas y organismos a que evit[aran] duplicaciones utilizando en la mayor medida posible la evaluación común para los países como su instrumento analítico propio a nivel de los países"²⁰. Habrá que reflexionar con más detenimiento acerca de esa cuestión y mantenerla tanto en el programa de la JJE como en el del GNUD.

12. El aprovechamiento íntegro de la experiencia y los conocimientos existentes, en el caso particular de las entidades de carácter político que no realizaran programas sobre el terreno, **aumentaría la calidad de los análisis en lo que respecta a las funciones normativas y a cuestiones intersectoriales como los derechos humanos y el género**, de las que suele hacerse

¹⁸ Esta cuestión se plantea en el documento de debate titulado "Towards a More Effective United Nations at the Country Level", que se estudió en el Retiro que celebró la JJE el 29 de octubre de 2004.

¹⁹ Un buen ejemplo lo constituye la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuya estrategia de cooperación, que se define con el país asociado, se inspira en instrumentos ya existentes como los DELP y sus instrumentos nacionales equivalentes, las evaluaciones comunes para los países, los MANUD y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

²⁰ Véase A/RES/59/250, párr. 48.

caso omiso, ya que los equipos de las Naciones Unidas en los países carecen de los recursos técnicos, los conocimientos y las aptitudes oportunos. En el caso de las comisiones regionales, garantizaría una **respuesta más amplia a las cuestiones transfronterizas y subregionales**, como el transporte, el medio ambiente, el comercio regional y la integración económica, lo que, a largo plazo, ayudaría también a resolver toda una gama de problemas sociales y a aliviar la pobreza. **Las comisiones regionales lamentan que las dimensiones transfronterizas y subregionales, cuyo conocimiento de las cuales podrían aportar, suelen pasarse por alto en la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países, muchos de los cuales trabajan de manera aislada**²¹.

13. Por consiguiente, las entidades pertenecientes a la JJE y al GNUD deberían encomendar a su personal, y sobre todo a los coordinadores residentes, que velara por que las comisiones regionales tuvieran una participación activa. A ese respecto, sería conveniente **organizar unas reuniones entre las comisiones regionales y las oficinas regionales del PNUD, en conjunción con las reuniones regionales de los coordinadores residentes**, lo que ofrecería una buena oportunidad **para integrar mejor las dimensiones subregionales y regionales en la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países y el sistema de coordinadores residentes. Véase la Recomendación 3.**

14. Se han empleado cantidades considerables de tiempo, energía y recursos para elaborar las evaluaciones comunes de los países. Otros organismos internacionales de desarrollo; organizaciones bilaterales y multilaterales, como las instituciones financieras internacionales, y organizaciones regionales, como la Comisión Europea, siguen elaborando sus propios instrumentos de diagnóstico especializado a escala de entidades y países. El CAD ya ha declarado que lamenta la **proliferación de esos productos de diagnóstico en los últimos años, la duplicación de esfuerzos resultante y la falta de coordinación en su empleo**. El CAD ha señalado que ello ha elevado los costos de transacción, tanto de los donantes como de los países asociados, y ha absorbido unos recursos que podrían haberse destinado, con más provecho, a la ejecución de programas. Por consiguiente, ha pedido a sus miembros que intercambien los resultados de los análisis de los países, frenen la proliferación de esos instrumentos de diagnóstico, los racionalicen y recorten su número, por ejemplo elaborándolos conjuntamente²².

15. **La proliferación de los instrumentos de diagnóstico de los países, así como sus marcos de planificación y programación, plantean un problema de sobrecarga de actividades que erosiona la capacidad de las organizaciones y, lo que es peor, la de los países asociados y, lo que es peor aún, limitan las posibilidades de éstos de asumir el control de los programas.** Por otra parte, ya hace muchos años que se defiende la necesidad de alinear las estrategias, habida cuenta de que las recomendaciones de políticas contradictorias que ofrecen las diversas

²¹ La citada observación figura en los comentarios formulados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y por las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

²² Véase "DAC Good Practices Paper (Overview)". En un estudio llevado a cabo en 14 países se comprobó que, en cada uno de ellos, se realizaba una media de 4,7 exámenes y que el 38% de éstos se realizaban de manera conjunta.

partes del sistema de las Naciones Unidas²³ menoscaban la asunción del control de las actividades de desarrollo por parte de los gobiernos.

16. Por tanto, urge que los organismos internacionales de desarrollo empiecen a examinar con los países asociados cómo **unificar la inmensa cantidad de análisis de países realizados por los diversos organismos** y cómo elaborar unos planes de ejecución para llegar a **"un análisis básico unificado, de carácter exhaustivo y de gran calidad, para cada país" y a "un plan general unificado de ejecución (plan de actividad dotado de una matriz de resultados)" para cada país asociado, que sirvieran de base convenida para la labor de las instituciones regionales, internacionales y bilaterales. Gracias a ello se incrementaría la transparencia y la rendición de cuentas, se mejoraría la coherencia y se reducirían finalmente los costos de transacción.** En esos instrumentos nuevos para los países también debería alentarse el estudio de las cuestiones transnacionales, transfronterizas, regionales e internacionales²⁴. Asimismo, esos instrumentos podría facilitar la coordinación de los agentes externos por parte del país asociado. Sin embargo, es importante que todas esas instituciones, así como los donantes bilaterales, confíen en la calidad y la integridad profesionales de su respectiva labor²⁵.

17. **En todos esos instrumentos deberían tenerse muy en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Debería procurarse que, en todas las etapas de su elaboración, se velara por que los países participaran verdaderamente en las actividades, se identificaran con ellas y asumieran el control, lo que garantizaría su alineación con las necesidades de desarrollo de los países asociados.**

18. En los casos en que se han elaborado DELP, éstos se han revelado como marcos generales de acción (que abarcan cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, financiero, social y

²³ Véase "Twenty-five years of development co-operation - a review, efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", OCDE, París, 1985.

²⁴ Ello es particularmente cierto en el caso de las cuestiones que afectan a la salud, como ha señalado la OMS. Un ejemplo revelador es el de la poliomielitis. Para erradicar esa enfermedad se requiere obrar a escala mundial y comprometer una cantidad considerable de recursos, incluso en los países en los que no se la considere un grave problema de salud.

²⁵ Un ejemplo interesante de una medida de fomento de la confianza es el documento titulado "A New Approach to evaluating multilateral organisations' performance" (noviembre de 2004), elaborado en el marco de la red de evaluación del CAD, que se centra en las necesidades presentes y futuras de información sobre el desempeño que tienen los donantes bilaterales y que obedece al compromiso de realizar más evaluaciones conjuntas (también con organizaciones multilaterales) y de tomarse más en serio y utilizar cada vez más los resultados de dichas evaluaciones. Las razones principales que han llevado a tomar esas iniciativas son las siguientes: rendición de cuentas, enseñanza recíproca, armonización de normas y criterios, ampliación del acervo de conocimientos, mejora de la transparencia y aprovechamiento de la capacidad de las dependencias de evaluación más grandes y, por último, aprovechar las posibilidades de recortar los costos de transacción. Deberían organizarse actividades conjuntas de capacitación y fomentar la movilidad tanto dentro como fuera de las organizaciones, a fin de adquirir más conocimientos acerca de las demás organizaciones y de sus métodos de trabajo.

humano) que, pese a las deficiencias que se han expuesto, podrán, al menos, constituir la base de un único instrumento general de desarrollo, siempre que todos los organismos internacionales de desarrollo se esfuercen en ello.

19. Si se progresara en la elaboración de esos **análisis básicos, unificados y exhaustivos para los países y esos planes generales de ejecución de gran calidad** las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podían, por fin, obrar basándose en esos instrumentos nuevos que compartirían todas²⁶. **El Inspector reconoce que se tardará en lograr todo ello, pero sostiene que ésa es la dirección en que deben moverse los organismos internacionales de desarrollo para incrementar la coherencia, la cohesión y la asunción total del control de las actividades por parte de los países**²⁷. La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio dependerá del grado de empeño que se ponga en progresar en ese ámbito. La **Recomendación 4** habrá de interpretarse a la luz de lo anterior²⁸.

20. Al elaborar el presente informe, se ha prestado atención a los ejemplos positivos de cooperación interinstitucional, como el actual "Marco Integrado" en el que participan el Banco Mundial, el FMI, la Organización Mundial del Comercio, el Centro de Comercio Internacional,

²⁶ Véase el mensaje que envió el Director de la Oficina del GNUM en septiembre de 2004, en el que mencionaba que la última hornada de directrices para la evaluación común para los países y para los MANUD (www.undg.org) se había basado en tres experiencias fundamentales de 2003. Se reconoce que la "evaluación común para los países y el trabajo analítico no constituyen un duplicado de los instrumentos nacionales de fijación de prioridades pertinentes (en particular los DELP), sino una aportación a éstos" y que "por consiguiente, deberían elaborarse después de que se hubieran fijado las prioridades fundamentales de la estrategia de reducción de la pobreza", y se reconoce también que debe incrementarse al máximo la coherencia con los procesos y los planes nacionales (incluidos los DELP) otorgando a los equipos de las Naciones Unidas en los países la libertad de modificar las fechas y la duración del ciclo (de 3 a 6 años). Asimismo, a los equipos de las Naciones Unidas en los países se les da la oportunidad de "hallar una fórmula, que requiera procesos menos engorrosos, para ayudar a elaborar unos análisis comunes esenciales para los países y una matriz estratégica de resultados para los MANUD".

²⁷ En el informe del Secretario General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas (A/50/202-E/1995/76, de 7 de septiembre de 1995, Recomendación 25, párr. 100), se declara lo siguiente: "En consulta y de acuerdo con los gobiernos, se deberían alentar los esfuerzos realizados por el sistema de coordinadores residentes por fomentar la armonización entre la nota sobre la estrategia del país y el documento marco de políticas del Banco Mundial y la carta de intención del FMI. Las conclusiones operacionales de los tres instrumentos deberían contribuir a mejorar el diálogo sobre políticas y cuestiones sustantivas en el plano nacional [...]".

²⁸ Esto sólo se conseguirá con el tiempo, ya que habrá que hacer muchos ajustes dentro de las organizaciones y también en relación con el país asociado de que se trate. Por lo que respecta a las justificaciones y las modalidades, véase también el informe de la DCI, JIU/REP/2002/2, *op. cit.*, segunda parte: A. Reformas en las Naciones Unidas y la Recomendación 3. El Banco Mundial y el PNUD han pedido a su personal que aproveche al máximo los análisis nacionales, siempre que sea posible y oportuno.

el PNUD y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se ha instituido para prestar ayuda en materia de comercio a los países, de manera integrada y coordinada. Otros ejemplos de cooperación interinstitucional fructífera son la Iniciativa SEED y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, cuya intención declarada es la de fomentar la confianza.

21. En muchas resoluciones se ha pedido que, cuando sea posible, se adopten medidas de coordinación y cooperación y se emprendan iniciativas conjuntas entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero también en el ámbito más amplio de la JJE. Los órganos rectores y los jefes ejecutivos de las organizaciones, los fondos, los programas y los organismos de las Naciones Unidas han exhortado a su secretaría a que camine en esa dirección. Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema han distribuido, entre su personal, declaraciones en ese sentido y algunos han firmado declaraciones conjuntas para estimular la cooperación y la colaboración en el terreno²⁹. Las personas que trabajan sobre el terreno han oído el llamamiento, pero no todas lo han interpretado de la misma manera. Los memorandos de entendimiento y los acuerdos interinstitucionales que se concierten en las sedes no tienen por qué llegar a las oficinas exteriores de cada organización con la misma fuerza, ni interpretarse de la misma manera, ya que la consideración de su valor varía. Las instrucciones procedentes de la sede de un organismo tienen siempre más peso que las instrucciones interinstitucionales o conjuntas, ya que dan lugar a medidas concretas y entrañan ascensos y otras recompensas. Además, las oficinas sobre el terreno, que ya suelen estar demasiado ocupadas ejecutando el programa que les marca su organización, consideran que la coordinación y la cooperación que se les pide que mantengan con otras entidades constituyen una carga suplementaria, les roban tiempo de trabajo del personal y recursos y, además, no tienen relación directa con la carrera profesional.

22. Por otra parte, algunas de esas declaraciones se han formulado en el seno de órganos de coordinación de todo el sistema, como la JJE, y otras se han formulado en el seno del GNUM. Huelga decir que **concentrando esas declaraciones sobre la cohesión y la coordinación en unos mensajes genéricos que valieran para todos los niveles de coordinación**, se obtendría mayor provecho y se rebajarían los costos de transacción, ya que esos mensajes serían más fuertes y, sin duda, repercutirían más en todas las plantillas.

23. Por consiguiente, convendría que **todos los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que están representados en la JJE, emitieran una firme declaración conjunta en la que exhortaran a su personal, y sobre todo al que trabajara sobre el terreno, a "reforzar la cooperación, colaboración y coordinación, incluso mediante una mayor armonización de los marcos estratégicos, los instrumentos, las modalidades y los arreglos de asociación"**³⁰ y aprovechar las posibilidades de emprender iniciativas conjuntas, e incluso, cuando fuera posible, programar actividades de manera conjunta. Debería alentarse al personal a que reconociera, de manera prospectiva, los ámbitos en que pudieran concertarse

²⁹ Ejemplo de ello es la carta conjunta sobre la relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los DELP, redactada por los Sres. Shengman Zhang (Director Gerente del Banco Mundial) y Mark Malloch Brown (Presidente del GNUM), de fecha 5 de mayo de 2003.

³⁰ Cita tomada de la resolución de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, A/RES/59/250, párrs. 52 y 50.

nuevos acuerdos de asociación tanto dentro como fuera de la gran familia de las Naciones Unidas y a que informara anualmente al respecto a sus órganos rectores. Habría que pedir a los coordinadores residentes que incorporaran, en sus informes anuales, propuestas sobre los ámbitos cuyas actividades se pudieran armonizar más y sobre las oportunidades de hacerlo, así como propuestas para simplificar las políticas y los procedimientos y, lo que es más importante, propuestas para alinear mejor las prioridades, los sistemas y los procedimientos con los de los países asociados. Gracias a ello, la perspectiva de quienes trabajen sobre el terreno cobrará más influencia en las decisiones que se adopten ulteriormente. Una declaración conjunta de esa índole constituiría un compromiso renovado de la unidad de intención, no sólo por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas, sino del círculo más amplio de las entidades representadas en la JJE, entre las que destacan las instituciones de Bretton Woods, que tienen una presencia muy grande en el terreno y acceso privilegiado a los gobiernos de los países asociados³¹.

24. Esa declaración podría convertirse en la base de una eventual **declaración conjunta sobre la misión** de las Naciones Unidas, que podría emitirse en el próximo período de sesiones de la Asamblea General, o una vez concluido éste, tanto **para celebrar los 60 años** de existencia de la Organización como **para señalar el examen quinquenal que habrá de realizarse sobre los progresos conseguidos en el cumplimiento de lo previsto en la Declaración del Milenio**. **Si, con ocasión de esa efeméride, se proclamara la firme promesa de redoblar la colaboración para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se transmitiría un mensaje importante a toda la opinión pública**. Además, se transmitiría la idea de que hay un empeño enérgico y verdadero **por solucionar los problemas que se expusieron en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: armonización, alineación y resultados**, que se celebró en París, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005.

25. Mediante esa declaración, los jefes de las organizaciones representadas en la JJE transmitirían el mensaje inequívoco de que es necesario hacer un cambio radical, de que esperan que su personal incremente la cooperación y prevea las posibilidades al respecto, sobre todo en el terreno³², y de que reconocerán y recompensarán su labor. Toda organización debería informar a su Junta Ejecutiva o Consejo de Administración de las respuestas que se hubieran

³¹ Véase "Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Panorama, Determinación del sistema de asistencia, 3: Recomendaciones para el sistema internacional de apoyo a los procesos al nivel de cada país. En este documento se lamenta que "el sistema care[zca] de un enfoque coherente basado en los ODM para reducir la pobreza" y que "los organismos de las Naciones Unidas no est[én] bien vinculados con las actividades locales de las instituciones de Bretton Woods y de los bancos regionales de desarrollo, que tienden a tener el mayor y mejor acceso para asesorar a un gobierno, ya que son los que proporcionan el mayor volumen de recursos". Dirección del sitio web: <http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>.

³² Atendiendo a la recomendación que se hizo en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas de 2005: "Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Panorama, Recomendaciones para el sistema internacional de apoyo a los procesos al nivel de cada país.

recibido. **La JJE y el GNUD deberían analizar las respuestas e informar sobre ellas al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General³³. Ello debería permitir a los Estados miembros de las diversas organizaciones supervisar los progresos que se hubieran obtenido y obrar con mayor coherencia cuando tuvieran que adoptar decisiones ulteriormente³⁴.**

26. Conforme a lo enunciado, los integrantes de la JJE deberían comunicar que están dispuestos a **ofrecer incentivos y recompensas** al personal que ponga en práctica esas medidas. Para ello, es importante que los equipos de gestión de los recursos humanos de las diversas organizaciones reciban instrucciones para idear incentivos y recompensas que sirvan de criterio en las evaluaciones anuales de la actuación profesional y en los ascensos, reconocimientos especiales, cartas de agradecimiento, oportunidades de formación, publicación de buenos resultados, etc.³⁵. **Véase la Recomendación 5.**

27. **Hay que alentar la cooperación y la coordinación, de manera previsor, adoptando medidas concretas, como por ejemplo medidas de capacitación.** Puesto que está demostrado que la voluntad de colaborar se acrecienta cuando todos los participantes conocen mejor el marco de políticas, los instrumentos de programación y la mentalidad de gestión basada en los resultados de los demás, se exhorta a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ordenen a sus respectivos equipos de gestión de recursos humanos que **creen oportunidades de capacitación común, sobre todo para el personal destacado en el terreno, y que hagan particular hincapié en las cuestiones que afecten a la labor de desarrollo que lleva a cabo el sistema. Se debería invitar a participar en ello a los organismos bilaterales de ayuda y a las instituciones financieras internacionales. Asimismo, convendría crear oportunidades de capacitación para los representantes de los países desarrollados y en desarrollo que se ocuparan de trazar su política tanto en el ámbito nacional como en el internacional.** Sería muy provechoso para todos que se les ofreciera capacitación en asuntos que fueran de la especialidad de las Naciones Unidas, como el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, los derechos humanos y el género (tanto la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades como las cuestiones relativas

³³ Conforme a lo previsto en el informe del Secretario General sobre los progresos realizados en aplicación de la resolución 56/210 de la Asamblea General, E/2003/61, 9 de mayo de 2003; véase el capítulo E.4: Relaciones con las instituciones de Bretton Woods, párrs. 47 a 52.

³⁴ Véase el "Informe sobre la programación conjunta", DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, de 12 de abril de 2004. Resumen: Elementos de una decisión. "La Junta Ejecutiva puede tomar medidas para promover un ambiente propicio para la programación conjunta mediante: [...] d) mensajes coherentes, consecuentes, en lo relativo a la continuación de los progresos de las iniciativas de simplificación y armonización de los Estados Miembros igual que de ambos miembros de la Junta Ejecutiva y de los respectivos consejos rectores de los fondos, programas y organismos especializados".

³⁵ El CAD ha empezado a adoptar medidas en ese ámbito; véase "Work proposal on incentives for harmonization in aid agencies" (Nota del Reino Unido) Documento de Sala 6/Rev.1, elaborado para la Quinta Reunión del Grupo de Tareas sobre Armonización y Alineación, celebrada los días 6 y 7 de julio de 2004. Véase el siguiente sitio web:
http://www.oecd.org/departament/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1_1,00.html.

a la igualdad entre los géneros), habida cuenta de que no siempre se otorga a esas cuestiones la prioridad que merecen en los análisis, la planificación y la ejecución. Gracias a ello, los participantes podrían aprender unos de otros, adquirir más conocimiento acerca de las demás organizaciones, llegar a comprender mejor los impedimentos, tanto supuestos como reales, que se opusieran a la cooperación y reconocer los casos en que hubiera posibilidades de simplificar y racionalizar las políticas y los procedimientos y alinearlos con los procesos nacionales. Esa capacitación debería permitir crear un marco de funcionamiento institucional común. Debería aprovecharse al máximo la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas de Turín. **Véase la Recomendación 6.**

28. Sin embargo, por muy importante que sea, la capacitación no puede sustituir al conocimiento que adquiriría el personal que pudiera trabajar para otra organización durante un tiempo, ya fuera en calidad de personal prestado, adscrito o con un contrato de trabajo por un período determinado. **El fomento de la movilidad entre los organismos y en todo el sistema** ayudará también a seleccionar a los candidatos idóneos que habrán de ocupar el cargo de coordinador residente. Asimismo, ayudará a crear una mentalidad institucional común y a entender mejor la unidad de propósito del sistema de las Naciones Unidas que es el objetivo declarado de la reforma de la Organización y un elemento fundamental de su labor de desarrollo. La JJE ya ha empezado a trabajar en ese ámbito³⁶, tanto en lo que respecta a la movilidad entre organismos como a la movilidad en todo el sistema, las cuales deben fomentarse para acelerar el progreso. **Deberá informarse al órgano rector respectivo de los impedimentos que se opongan a ambas clases de movilidad, con miras a hallar soluciones y progresar con mayor celeridad.** La JJE y las entidades que dependen de ella (la Red de Recursos Humanos y el Grupo de Trabajo sobre la movilidad del Comité de Alto Nivel sobre Gestión) deberían apresurarse a crear, cooperando con la CAPI cuando procediera, un clima favorable, por ejemplo mediante la institución de un régimen de incentivos apropiado, **gracias a lo cual sentaría las bases de las futuras trayectorias profesionales de todo el sistema de las Naciones Unidas.** Debería presentarse, en 2007, un informe sobre los progresos conseguidos al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones sustantivo, y a la Asamblea General, y también a ambos con ocasión de la revisión trienal. **Véanse las Recomendaciones 7 y 8.**

29. Otros ámbitos en los que puede y debe incrementarse la efectividad de las Naciones Unidas en los países en desarrollo³⁷ son el de la racionalización, la armonización y la simplificación de

³⁶ "Estudio de referencia sobre la movilidad interinstitucional", CEB/2004/HLCM/19, 21 de junio de 2004; "Medidas destinadas a mejorar la movilidad en todo el sistema", CEB/2004/HLCM/3, 12 de febrero de 2004. Véanse también los documentos CEB/2004/HLCM/14, 1º de junio de 2004, y CEB/2004/HLCM/25, 16 de septiembre de 2004. Un ejemplo particularmente sobresaliente de colaboración práctica en materia de movilidad (empleo de los cónyuges) en el que ha participado la Secretaría de las Naciones Unidas ha sido el proyecto interinstitucional patrocinado por el GNUM y dirigido a crear unas redes de apoyo a los cónyuges de los funcionarios expatriados en los lugares de destino sobre el terreno.

³⁷ Informe del Secretario General sobre el Estado de la aplicación de las medidas descritas en el informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", A/58/351, 5 de septiembre de 2003.

las políticas y los procedimientos y también el de la alineación con los sistema de los países asociados.

II. SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

30. La simplificación y la racionalización de los procedimientos es un tema del que la comunidad internacional lleva ocupándose durante muchos años. Como se recordará, en el párrafo 32 del anexo de la trascendental resolución 32/197 de la Asamblea General, se dijo que "deberían adoptarse medidas encaminadas a lograr la mayor uniformidad posible de los procedimientos administrativos, financieros, presupuestarios, de personal y planificación, incluido el establecimiento de un sistema único de adquisiciones, ciclos armonizados de presupuestos y programas, un sistema unificado de personal y un solo sistema de contratación y capacitación". Y en el apartado d) del párrafo 28 del anexo de la citada resolución, se declaró que las medidas de reestructuración deberían servir para promover el logro de objetivos como el de "una eficiencia óptima y la reducción de los gastos administrativos, con el consiguiente aumento de la proporción de los recursos disponibles para atender las necesidades concretas de asistencia de los países receptores". Se reiteró ulteriormente la petición de que se redujera al máximo la carga administrativa y financiera que soportaban los gobiernos receptores en su empeño por vigilar y coordinar, de manera efectiva, los programas y los proyectos y se incrementaran al máximo los aspectos complementarios y se evitara la duplicación de tareas, a fin de acrecentar el efecto positivo de esas actividades en el desarrollo de los países en desarrollo³⁸. Al leer esa y otras resoluciones importantes no puede dejarse de sentir satisfacción por la continuidad de las ideas y la coherencia de las peticiones ni, al mismo tiempo, dejar de sentir desilusión por el hecho de que se hayan tardado decenios en hacer progresar el sistema, pese a que muchas de esas resoluciones se hayan aprobado por consenso.

31. Durante muchos años, tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social han seguido ocupándose de ese asunto³⁹. En las revisiones trienales que hizo la Asamblea General en 1989, 1992, 1995, 1998 y 2001 se reiteró, sin excepción, que se adoptaran medidas y emprendieran reformas en ese ámbito. El instrumento más ambicioso y de mayor envergadura

³⁸ Véase la resolución 44/211 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

³⁹ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 42/196, decimosexto párrafo del preámbulo y párrafo 19 de la parte dispositiva; 44/211, decimoséptimo párrafo del preámbulo y párrafo 14 de la parte dispositiva; 47/199, párrafo 33; 50/120, párrafo 45, y 53/192, párrafo 31, y el párrafo 12 de la resolución 1999/6 del Consejo Económico y Social. Por lo que atañe a los procesos de programación y a los ciclos de proyectos, la descentralización de las competencias, la función de las estructuras de las oficinas en los países y las modalidades de ejecución, véase, en particular, el párrafo 14 de la resolución 42/211 de la Asamblea General. En el párrafo 4 de la resolución 1998/27 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1998, se dispuso que los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, en consulta con el GNUD, presentaran al Consejo, en su período de sesiones sustantivo anual, una lista integrada de las cuestiones fundamentales para mejorar la coordinación de las actividades operacionales.

ha sido la resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, en cuyo párrafo 33 la Asamblea pidió a los mecanismos de coordinación entre organismos, y en particular al Grupo Consultivo Mixto de Políticas, que llegaran a un acuerdo antes del 1º de julio de 1994 sobre un manual común de procedimientos aplicable a todo el sistema de las Naciones Unidas, que partiera de un planteamiento basado en los programas. Había que simplificar y armonizar todos los formatos, normas y procedimientos y la periodicidad de los informes, con objeto de fomentar la capacidad nacional y, conforme a lo previsto en el párrafo 29, "integrar en su proceso de desarrollo la asistencia externa procedente de diferentes fuentes". Esa solicitud no dio lugar a ninguna medida concreta⁴⁰, puesto que se adujo que el atenderla sería demasiado costoso y engorroso, aparte de poco razonable, habida cuenta de que no todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas formaban parte del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Se propuso que, en lugar de ello, se elaborara un manual común formulando una serie de directrices independientes que se aplicaran a todo el sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos en que se pudiera llegar a un acuerdo⁴¹. La resistencia al cambio hizo que se avanzara lentamente en ese asunto. Las directrices para todo el sistema que se elaboraron en el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones del antiguo Comité Administrativo de Coordinación (que ahora es la JJE) se centraron en "los principios, conceptos, modalidades y criterios y sólo de manera indirecta contemplaban procedimientos específicos"⁴².

32. Los esfuerzos por resolver la cuestión del incremento de la identificación de los países con los proyectos que se realizaran en ellos y del desarrollo de la capacidad mediante la simplificación y la normalización de los procedimientos se redoblaron también en el Comité para el Desarrollo, en 2001⁴³; la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas; la Conferencia

⁴⁰ En el documento A/50/202-E/1995/76, *op. cit.*, párrs. 77 y ss., se declaró que "el grado de armonización sigue planteando un problema". Reconociendo que se habían hecho algunos progresos en cuanto a delegar más competencias en los representantes sobre el terreno, se puntualizó que el grado de delegación aún no se había armonizado y que "existen en el sistema de las Naciones Unidas grandes discrepancias y disparidades. Además, el carácter heterogéneo de las normas, los procedimientos y los formatos retrasa los progresos acerca de importantes cuestiones, tales como la coordinación y el enfoque programático y entraña una carga innecesaria para los gobiernos". En la Recomendación 17 se propone que el criterio para decidir qué normas y procedimientos habrán de armonizarse en primer lugar sea, el de la "carga que entrañan para los países receptores". En la Recomendación 18 se habla de la conveniencia de elaborar un manual común a todo el sistema y del calendario para elaborarlo.

⁴¹ Véase el informe sobre la marcha de la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General, E/1994/64/Add.1, 25 de mayo de 2004, párrs. 91 a 100.

⁴² Véase "Simplificación y armonización de las normas y procedimientos de las actividades operacionales para el desarrollo", E/2002/59, 14 de mayo de 2002, parte IV, párr. 10.

⁴³ Véase "Development Committee Communiqué", abril de 2001. Los 24 integrantes del Comité para el Desarrollo, que suelen ser ministros de finanzas, representan a todos los miembros del Banco Mundial y del FMI. El Comité mantiene una visión panorámica del proceso de desarrollo y aconseja a las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI. Los ministros resaltaron la importancia que tenía el que el Banco Mundial, así como otros bancos de desarrollo

Internacional de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, y las revisiones trienales amplias de 2001 y 2004.

33. Dentro del plan general de mejora de la eficacia de la asistencia para el desarrollo y, por tanto, de ayuda para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los jefes de las instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo y los representantes del FMI, de otras instituciones financieras multilaterales y de los países asociados se reunieron en Roma, los días 24 y 25 de marzo de 2003 y elaboraron un programa de profundización de la armonización que se plasmó en la Declaración de Roma sobre la Armonización. En la Declaración se pone de relieve que la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de todas las instituciones mencionadas con los sistemas de los países asociados son fundamentales para seguir mejorando la eficacia del desarrollo. Hay un cúmulo creciente de investigaciones y pruebas que demuestran que la gran variedad de requisitos y procesos que han de satisfacer y utilizar los donantes para preparar, prestar y supervisar la asistencia para el desarrollo ocasionan unos costos de transacción que no resultan rentables y que merman la exigua capacidad de los países asociados y disminuyen los efectos de dicha asistencia. En ocasiones, incluso, esos procedimientos trastocan las prioridades nacionales en materia de desarrollo y hacen caso omiso de los ciclos del presupuesto, de los programas y los proyectos nacionales, así como de los regímenes de gasto público y de gestión financiera. En la Declaración de Roma se pidió que se atendieran urgentemente esas cuestiones. En la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2005**, se reafirmaron los compromisos de Roma y se reiteró que se tenía la firme resolución de acelerar los progresos en lo que respecta a la asunción del control de los programas por los países, la armonización, la alineación, los resultados y la rendición de cuentas recíproca.

34. En el presente informe se estudian los progresos realizados hasta la fecha y se formulan recomendaciones para progresar en el cumplimiento de ese importante objetivo, sobre todo en cuanto atañe al sistema de las Naciones Unidas. El CAD de la OCDE ha llevado a cabo una labor fundamental, que se examinará brevemente, habida cuenta de que la citada institución agrupa a los donantes bilaterales más importantes y a la Comisión Europea, y orienta, además, la labor del GNUD y de las instituciones de Bretton Woods.

multilaterales y donantes bilaterales de ayuda, armonizaran sus políticas y procedimientos operacionales. El Comité recalcó que había que obrar con mayor celeridad, pero manteniendo los criterios oportunos, para armonizar los convenios de gestión de la ayuda, sobre todo para ayudar a los países de ingresos bajos a aplicar sus DELP. Los ministros señalaron que la armonización de los programas de cada país ofrecía un método pragmático que permitiría obrar con rapidez y alentaron a todos los asociados en el desarrollo a que trabajaran, cada vez más, con los propios procesos presupuestarios y de planificación de los gobiernos prestatarios. Véase también el informe titulado "Harmonization of Operational Policies, Procedures and Practices: Experience to Date" (DC2001-006), 13 de abril de 2001.

A. La labor del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

35. El CAD creó un grupo de tareas sobre las prácticas de los donantes⁴⁴, en enero de 2001, para que estudiara cómo se podría imprimir mayor efectividad a la ayuda simplificando y armonizando los procedimientos de los donantes previstos en "**Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery - Good Practices Papers: A DAC Reference Document** (diciembre de 2002)⁴⁵. El citado documento se basa en una evaluación de necesidades realizada en cooperación con una amplia gama de países en desarrollo asociados que representaba a diversas regiones geográficas y diversos grados de desarrollo. Durante la realización de la evaluación de las necesidades, los países asociados se quejaron de los siguientes problemas, que se enumeran por el orden de gravedad que se les atribuyó: prioridades y sistemas que responden a la conveniencia de los donantes; dificultades con los procedimientos de éstos; descoordinación de las prácticas de los donantes; plazos demasiado exigentes; demoras de los desembolsos; falta de información; exigencias que no guardan relación con los sistemas nacionales y que rebasan la capacidad de los países. Las iniciativas que propusieron los países asociados estaban en consonancia con su apreciación de los citados problemas y fueron, en concreto, las siguientes: los donantes deberían armonizar sus procedimientos; deberían alinear sus procedimientos con los sistemas de los países asociados; deberían obrar con mayor transparencia, y deberían simplificar sus procedimientos. Posteriormente, se dejó constancia de esas preocupaciones en la citada **Declaración de Roma**, que se había aprobado en el **Foro de Roma de Alto Nivel sobre Armonización**, en 2003, y en la que se había indicado el rumbo que habría que seguirse.

36. El **Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda del CAD**, que aglutina a diversos organismos bilaterales, al Banco Mundial, al FMI, a los bancos regionales de desarrollo, a diversos organismos de las Naciones Unidas y a 14 países asociados⁴⁶, se ha convertido en el

⁴⁴ Si se desea más información sobre el CAD, incluida su lista de documentos sobre buenas prácticas, consúltese el siguiente sitio web: <http://www.oecd.org/dac>.

⁴⁵ En el proceso participativo se dio cabida no sólo a los integrantes del CAD y a quienes estaban en él en calidad de observadores (el Banco Mundial, el PNUD, los bancos regionales de desarrollo, la Alianza Estratégica con África y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)), sino también algunos países en desarrollo. En abril de 2003, el CAD reemplazó al grupo de tareas, cuyo mandato era sólo de dos años, por el Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda y las prácticas de los donantes, cuyos temas de estudio principales durante 2003 y 2004 fueron los siguientes: la aplicación del programa de armonización de Roma, la alineación de las prácticas de los donantes, el desarrollo de la capacidad en materia de adquisiciones, la gestión financiera pública, la desvinculación de la ayuda, la medición de resultados y la supervisión y la gestión. Véase el documento titulado *2003 Development Co-operation Report*, OCDE, 2004, *The DAC at Work*, pág. 117.

⁴⁶ Los países asociados de África son: Etiopía, Marruecos, Mozambique, el Níger, la República Unida de Tanzania, el Senegal y Zambia (de los cuales se trata en el estudio del CAD sobre la Alianza Estratégica Conjunta con África); los países asociados de Asia son: Bangladesh, Camboya, la República Kirguisa y Viet Nam; los de América Latina son: Bolivia y Nicaragua, y el de la región del Pacífico es las Islas Fiji (véase el sitio web del CAD: <http://www.oecd.org/dac>).

"coordinador internacional de la labor que empezó en el Foro de Alto Nivel de Roma y que se ha continuado en el **Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Armonización, Alineación y Resultados**, que organizó el Gobierno francés en París, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, y en el que se aprobó la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**. En la Declaración se previeron unos objetivos para 2010, cuyo cumplimiento se examinaría en una reunión que se celebraría en 2008. Asimismo, se ha dispuesto que se informe sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Declaración de Roma, se supervisen los progresos en ese sentido y se fomente y respalde su cumplimiento, labor que se realiza mediante cinco instrumentos previstos en el Informe sobre la Cooperación para el Desarrollo de 2004 del CAD, que son los que se enuncian a continuación:

- El Grupo de Tareas sobre armonización y alineación;
- Una iniciativa mixta de gestión de las finanzas públicas;
- Una iniciativa mixta de gestión de los resultados del desarrollo;
- Una iniciativa mixta con el Banco Mundial encaminada a reforzar la capacidad local de adquisición de los países asociados, y
- La supervisión de los progresos en materia de desvinculación de la ayuda⁴⁷.

37. Los ministros y los jefes de los organismos se comprometieron, en la **Reunión de Alto Nivel que celebró el CAD en abril de 2004**, a implantar "cambios significativos en la manera en que [nuestros] organismos y oficinas sobre el terreno gestionan el suministro de ayuda". Ese mismo compromiso lo reiteraron los Ministros de los países de la OCDE, que se congregaron en la reunión ministerial que celebró dicha organización los días 3 y 4 de mayo de 2005, en París, en la declaración titulada "Favorecer el desarrollo: declaración de la OCDE en la etapa posterior a la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey". En el **Comunicado que se emitió** en octubre de 2004, con ocasión de la **Reunión anual del Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial**, los ministros prometieron que utilizarían la reunión que estaba previsto celebrar con objeto de continuar la labor que se había empezado en Roma (es decir, el citado **Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Armonización, Alineación y Resultados**) "para plasmar esos acuerdos [los de Roma] en unos compromisos y plazos claros y precisos" y pidieron que "[se elaboraran] unos indicadores y puntos de referencia para supervisar la participación de todos los asociados en esa labor en cada país".

38. Según el *2004 Development Co-operation Report* el Diario del CAD, en la actualidad hay 60 países asociados y 40 organismos bilaterales y multilaterales que trabajan en actividades de armonización y alineación. Sin embargo, en el informe se reconoce que "aunque el alcance y la difusión geográfica de esas actividades sean impresionantes, las prácticas idóneas aún no se han generalizado". Si se lo compara con el compromiso de cambio radical que se asumió en la Reunión de Alto Nivel del CAD celebrada en 2004, "el progreso conseguido carece, todavía, de

⁴⁷ Véase Richard Manning, *2004 Development Co-operation Report*, DCD/DAC(2004)36/REV1, OCDE 2005, cap. 3, párrs. 159 y ss.

impulso suficiente como para que se apliquen las prácticas idóneas de manera profunda y sistemática"⁴⁸. Ello se pone de manifiesto, por ejemplo, en los resultados del estudio titulado "**DAC Survey on Ownership, Harmonisation and Alignment**" que realizó el Grupo de Tareas sobre armonización y alineación del CAD⁴⁹ en los 14 países asociados y en el que utilizando cuestionarios basados en 13 indicadores, se examinaron los progresos que se habían conseguido en los tres ámbitos fundamentales que se habían definido en el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización de Roma, los cuales se enuncian a continuación:

- 1) Asunción del control de los programas por los países: capacidad de los gobiernos de dirigir sus programas de desarrollo y capacidad de los países asociados de fijar sus prioridades;
- 2) Alineación: medida del grado en que los programas de los donantes respaldan la política de desarrollo de los países asociados y emplean los sistemas y procedimientos de éstos, con lo que se alinean con las prioridades de dichos países y utilizan sus sistemas nacionales, y
- 3) Armonización: la medida del grado en que los donantes trabajan de común acuerdo, comparten información y simplifican sus procedimientos.

39. El tercer ámbito fundamental de los citados, la armonización, afecta a la relación entre los donantes. Los 13 indicadores⁵⁰ definidos para esos tres ámbitos fundamentales por el Grupo de Tareas sobre armonización y alineación del CAD también marcarán la pauta de la labor de las Naciones Unidas. Algunos de los países donantes que colaboran con el CAD ya los están utilizando para determinar el desempeño de las organizaciones multilaterales, con miras a decidir cuánto apoyo habrán de proporcionarles⁵¹.

40. En la sinopsis del "DAC Survey on Ownership, Harmonization and Alignment" se observa que, pese a que los donantes bilaterales y multilaterales han progresado considerablemente en

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 162.

⁴⁹ En el párrafo 162 del *2004 Development Co-operation Report* se citan otras fuentes que corroboran lo enunciado (información procedente de la labor de facilitación del CAD en los países e información procedente de las actividades de armonización y alineación de otros países asociados recopilada por el Banco Mundial).

⁵⁰ Véase el anexo I del presente informe.

⁵¹ Algunos de ellos los utiliza, incluso, la Red para la Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN), que se inauguró en 2002 y que, en su labor experimental de 2003, se centró en la esfera de la salud. Las organizaciones seleccionadas fueron la OMS, el UNICEF, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los integrantes de esa red extraoficial de donantes de ideas afines que se ha creado para evaluar el desempeño de las organizaciones multilaterales en los países, son Alemania, el Canadá, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

cuanto a utilizar, cada vez más, las estrategias de reducción de la pobreza o los planes nacionales de desarrollo, siguen teniendo dificultades para alinear sus programas de asistencia externa con las prioridades de los países asociados, y en particular carecen de suficiente flexibilidad como para adaptar esos programas a los resultados de las evaluaciones de los instrumentos de reducción de la pobreza o de otros instrumentos nacionales equivalentes. Más grave es la observación de que muchos donantes aprovechan las deficiencias de los sistemas de los países como pretexto para no alinearse con ellos, en lugar de tomarlas como punto de partida para "emprender un conjunto de actividades de desarrollo de la capacidad bien definidas y armonizadas con arreglo a un plan preciso de alineación gradual con los sistemas con los países", que sería la fórmula óptima que habría que adoptar en esas circunstancias⁵².

41. La renuencia a modificar los métodos de trabajo influye también, aparentemente, en la capacidad de muchos organismos donantes de colaborar entre sí, compartir información, prácticas idóneas y análisis de países y realizar actividades conjuntas de evaluación y supervisión. La falta patente de voluntad de compartir, o de confianza en el intercambio de estudios analíticos sobre los países, es de lamentar, ya que la colaboración permitiría afianzar, con facilidad, la fundamentación analítica de las estrategias nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza o los instrumentos equivalentes, fundamentación que, según se expone en el citado estudio del CAD, sigue adoleciendo de graves deficiencias. Asimismo, la mejora de la cooperación y las sinergias de los donantes entre sí y de éstos con sus países asociados ayudaría también a incrementar su valor operacional⁵³, ya que la falta de cooperación y de sinergia parece ser una de las reservas más importantes que se enuncian en el citado estudio.

42. Otros ejemplos de desfase entre los compromisos asumidos en las sedes y su plasmación práctica en los países guardan relación, sorprendentemente, con lo que en el informe del "DAC 2004 Development Co-operation Report" se denominan "actividades fáciles de armonizar; por ejemplo, la realización de análisis y diagnósticos conjuntos, la racionalización de las misiones, la reducción de los costos de transacción de los países asociados mediante la cooperación delegada, y la alineación de la planificación con los ciclos presupuestarios de los propios países"⁵⁴.

43. Las visitas al terreno suscitan, evidentemente, un interés incesante, como si faltara la confianza y, por tanto, cada organismo tuviera que supervisar las actividades de manera constante. En el año 2003, se enviaron 400 misiones de donantes a Camboya y Viet Nam, 289 y 270 a Nicaragua y Bolivia respectivamente, 250 a Bangladesh, 230 a la República Kirguisa y la República Unida de Tanzania, 200 a Etiopía y Marruecos, 150 al

⁵² Véase también *2004 Development Co-operation Report*, párr. 165, y el siguiente sitio web: http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1,00.html.

⁵³ "Overview of the Survey results", primer borrador, 12 de noviembre de 2004, pág. 7: "En consecuencia, las estrategias de reducción de la pobreza no suelen ofrecer una base lo suficientemente sólida como para elaborar unos marcos de evaluación del desempeño ni para convertir los procedimientos anuales de supervisión en la piedra angular de un sistema nacional de supervisión y presentación de informes que sea más efectivo.

⁵⁴ *2004 Development Co-operation Report op. cit.*, párr. 165.

Senegal, 140 a Mozambique, 120 a Zambia y 90 al Níger. Los donantes de Fiji visitaron el país 30 veces en el citado año. En todos esos casos, las misiones conjuntas constituyen un porcentaje reducido. Este ejemplo concreto resulta muy sintomático, puesto que revela que muchos donantes siguen, al parecer, seguir unos criterios prefijados en lugar de aplicar las prácticas idóneas del CAD, que no confían entre sí lo suficiente y que tampoco confían en los países asociados, cuya capacidad se ve mermada por la supervisión constante. También revela que los donantes de esos países no reconocen plenamente los mecanismos de asunción del control de los programas por parte del gobierno, pese a que sigan declarando lo contrario en público. También parece que la racionalización de los criterios de diagnóstico es bastante deficiente, al igual que la difusión de información.

44. Una conclusión importante que debe extraerse de ese estudio del CAD y cuyo contenido aún no se ha asimilado íntegramente es la de que es necesario y obligado **invertir para que los países asociados asuman el control de los programas, desarrollando las capacidades necesarias y transfiriendo el conocimiento y los recursos técnicos apropiados**, sobre todo en los ámbitos que sean más importantes en materia de armonización y alineación, que son el de la gestión de las finanzas públicas, la formulación presupuestaria, la ejecución y la coordinación de la ayuda. En el párrafo 167 del *2004 Development Co-operation Report*, se reconoce que **"los donantes deben encontrar fórmulas colectivas para ejecutar y administrar los programas de ayuda de manera que incrementen la capacidad en lugar de menguarla"**. Si los donantes tienen verdadera voluntad de dejar que los países asociados dirijan los programas, tendrán que poner más empeño en esas esferas. Huelga decir que la trayectoria desigual que han tenido los miembros del CAD en las esferas citadas no servirá de mucha ayuda cuando los donantes bilaterales presionen para que cambie el comportamiento de las organizaciones multilaterales y, lo que es más importante, de los países asociados. Por tanto, no es de extrañar que cada vez se pida más a los donantes que respeten las mismas normas que pretenden aplicar a los países en desarrollo⁵⁵.

B. La labor del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

45. En 2002, la Asamblea General, en su resolución 56/201⁵⁶, que cabe calificar de resolución clave por lo que respecta a las actividades de simplificación y armonización, pidió a las

⁵⁵ Véase "Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Panorama, pág. 37, cuadro 4: Recomendaciones para reformar la asociación mundial para el desarrollo: "Los donantes deben aplicar los mismos estándares de transparencia que ellos exigen de países en desarrollo, usando evaluaciones técnicas independientes"; véase también el "Índice de compromiso en el desarrollo", elaborado por la Sra. Nancy Birdsall, del Center for Global Development, Washington, mayo-junio de 2003, publicado en la *Foreign Policy Review*. Véase el siguiente sitio web:
<http://www.foreignpolicy.com/story/files/story2540.php?PHPSESSID=7e0cf4ed7cd3b2b1054993b30efeb87d>.

⁵⁶ Véase la parte VI ("Simplificación y armonización de las normas y procedimientos"), de la resolución 56/201 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2001, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas, a sus fondos, programas y organismos especializados, que asignaran alta prioridad a la cuestión de la simplificación y armonización de sus normas y procedimientos y que adoptaran medidas concretas para reducir la duplicación de tareas y los costos de transacción de los gobiernos y la Organización. También habrían de recortarse los costos de transacción que se debían a la existencia de procedimientos y requisitos muy diversos y complejos, los cuales entrañaban una carga onerosa para los países asociados y para el sistema de las Naciones Unidas. Según se ha afirmado, el objetivo de todo el programa de simplificación y armonización es aumentar la eficacia y la efectividad de la cooperación para el desarrollo, mejorar la eficacia y la efectividad institucionales, favorecer su alineación con las necesidades de los países receptores y aumentar su efecto⁵⁷.

46. El programa de simplificación y armonización permitirá también al sistema de las Naciones Unidas prestar a los países un respaldo idóneo para que cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tal y como se los haya formulado en las estrategias nacionales de desarrollo o de reducción de la pobreza.

47. La Asamblea General reconoció las responsabilidades concretas que incumbían a los mecanismos interinstitucionales en la citada resolución, por ejemplo a la JJE, en el párrafo 65, y al Comité Ejecutivo del GNUM, en el párrafo 62, y les pidió que se "ocup[aran] de las necesidades relativas al logro de una mayor simplificación" y que "facilit[aran] la elaboración y ejecución del programa" respectivamente.

48. Desilusionada por la lentitud del progreso y la resistencia a los cambios, la Asamblea General se ocupó de definir, con nitidez, el programa y declaró que exigiría cuentas al sistema de las Naciones Unidas, del que esperaba obtener resultados concretos. Pidió a "los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que [...] adopt[aran] medidas concretas en las esferas siguientes: descentralización y delegación de atribuciones; reglamentación financiera; procedimientos para la ejecución de los programas y proyectos, en particular los requisitos en materia de supervisión y presentación de informes; utilización compartida de servicios en las oficinas nacionales, y contratación, capacitación y remuneración del personal nacional de los proyectos"⁵⁸. La Asamblea General, al pedir que la ejecución de las medidas enunciadas terminara antes de fines de 2004, señaló que las consideraba importantes y urgentes.

⁵⁷ *Ibíd.*, parte IV: "Evaluación común para los países y Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo", párr. 45: "Insta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, cuando apliquen los procesos de evaluación común para los países y el Marco, velen por la adopción de medidas encaminadas a simplificar y armonizar los procedimientos de evaluación y la programación para los países a fin de reducir los costos de transacción y evitar el establecimiento de requisitos adicionales en materia de procedimiento, así como el volumen de trabajo tanto para los países receptores como para los equipos nacionales de las Naciones Unidas".

⁵⁸ *Ibíd.*, parte VI, párr. 60.

49. En el tiempo transcurrido desde que se aprobó dicha resolución, el Comité Ejecutivo del GNUD⁵⁹ ha elaborado su programa de trabajo y lo ha presentado en los períodos de sesiones sustantivos del Consejo Económico y Social de 2002, 2003 y 2004⁶⁰. En ese programa de trabajo se han incluido las debidas disposiciones para suprimir, de manera gradual, las normas y los procedimientos superfluos y se han enunciado también los puntos de referencia, las responsabilidades y el calendario de supervisión de los avances en el logro de ese objetivo⁶¹.

50. Se celebraron numerosas consultas para elaborar un programa de trabajo que garantizara un compromiso sin reservas y la mayor participación posible de todas las organizaciones pertenecientes al GNUD y de su personal, sobre todo a nivel de los países. En esas consultas salieron a la luz algunas ideas con respecto a las oportunidades y los problemas, pero también algunos temores con respecto a los posibles riesgos. Conviene confeccionar una lista de esas oportunidades y esos problemas para hacerse una idea de la envergadura del trabajo que se exigirá para superar las dificultades. Éstas habrán de abordarse en el programa de simplificación y armonización, para que dé buenos resultados, y los Estados Miembros habrán de tenerla en cuenta al adoptar decisiones.

51. **Entre las oportunidades y posibilidades** enunciadas por el personal destacado sobre el terreno, se cuentan las siguientes:

- El incremento de la complementariedad;
- La determinación de las cuestiones principales y la fijación de las prioridades comunes en los ámbitos en que el sistema de las Naciones Unidas lleve ventaja;
- El aumento de la eficiencia y la efectividad;

⁵⁹ El Comité Ejecutivo, que es uno de los órganos básicos del GNUD, está compuesto por cuatro fondos y programas que dependen directamente del Secretario General y que son el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA.

⁶⁰ Véanse las "Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development, 2002", E/2002/CRP.1, de 18 de junio de 2002; E/2003/CRP.1, de 2 de julio de 2003, y el "Report on the Greentree Retreat", de 6 de enero de 2004, presentado como documento de sala de conferencias en el período de sesiones sustantivo que celebró el Consejo Económico y Social en julio de 2004.

⁶¹ En ese proceso se ha adoptado un planteamiento basado en los proyectos conforme al cual un equipo compuesto por los coordinadores del Comité Ejecutivo del GNUD dirigen y facilitan la labor de un grupo de trabajo. A su vez, esos coordinadores cuentan con la ayuda de un grupo de especialistas en referencias, formado por especialistas en los diversos ámbitos que se abordan; por ejemplo, la gestión administrativa, la gestión de recursos humanos y la gestión de programas. Al estudiar las semejanzas y las diferencias entre las modalidades y los procedimientos de los diversos fondos y programas, se determinaron cuáles restaban efectividad y eficiencia tanto a las instituciones como a los programas, con miras a racionalizarlos y simplificarlos.

- La mejora del apoyo a la actividad nacional dirigida a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- La mejora del prestigio de las Naciones Unidas en su conjunto, y
- La mejora de la transparencia y la rendición de cuentas.

52. **Entre los problemas y los riesgos principales**, figuran los siguientes:

- El empeoramiento de la calidad de los análisis de las situaciones;
- El hecho de que la ejecución de los programas dependa del mandato del organismo en cuestión, de su estrategia, de sus métodos de trabajo y de la historia de sus relaciones con los gobiernos y la sociedad civil;
- La falta de flexibilidad y de un planteamiento orientado a la acción en los países (a consecuencia de la suposición generalizada de que algunos organismos están menos descentralizados o son lentos al ejecutar sus actividades);
- La posibilidad de que la reputación de los organismos se resienta por el hecho de que, en las iniciativas de programación conjunta, predomine el mínimo común denominador, así como por las supuestas diferencias en materia de rendición de cuentas que haya entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- El hecho de que los ciclos de los programas no coincidan con los ciclos de los gobiernos;
- La falta de una supervisión rigurosa del uso de los recursos financieros por parte del receptor;
- La aplicación de diferentes sistemas de supervisión financiera;
- La existencia de métodos diferentes de supervisión de los fondos transferidos a los gobiernos y de presentación de informes al respecto, lo que constituye la denominada "cuestión de la ejecución gubernamental";
- El peligro de que los formatos comunes de presentación de informes estorben la movilización de recursos por parte del sector privado;
- La cuestión de la visibilidad del organismo y de sus conexiones con las posibles fuentes de financiación;
- Las limitaciones en materia de relaciones públicas y comunicación;
- El análisis de la relación entre costos y beneficios del programa de simplificación y armonización;
- La existencia de grados de informatización diversos, y

- El hecho de que la solicitud de incrementar la colaboración se interprete como una carga más para el personal sobre el terreno, que ya está sobrecargado de trabajo por las exigencias que le impone su sede y por otras exigencias de coordinación.

53. Hay que reconocer que el proceso de reforma ha ocasionado, en sus inicios, un aumento del volumen de trabajo, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, que no se ha equilibrado con un incremento proporcional de los recursos. **A pesar de esos inconvenientes, se han logrado progresos considerables, sobre todo con respecto al reconocimiento de los problemas y a la elaboración de directrices e instrumentos para subsanarlos. La dificultad sigue siendo la de aplicar esas directrices y esos instrumentos.**

54. El GNUM y su Oficina han sido decisivos para poner en marcha el programa de reforma. La secretaría (Oficina del GNUM) está ubicada en el PNUM y su plantilla se compone de funcionarios de diversas organizaciones participantes, que los han prestado o adscrito. Según el directorio de personal de la Oficina, ésta tiene una plantilla de 41 funcionarios⁶². Las necesidades de recursos que tuvo en 2005 el Fondo de Coordinación de las Naciones Unidas para los Países fue de 1.721.045 dólares, cifra que estaba previsto que se incrementara hasta 1.807.097 dólares en 2006. Es interesante señalar que está previsto que los gastos de simplificación y armonización, incluidas las operaciones sobre el terreno, disminuyan de 1.480.000 dólares, en 2004, a 905.000, en 2005, y a 825.000, en 2006. De ello parece deducirse que los instrumentos se irán aplicando de manera progresiva y que ya no se necesitará la misma cuantía de recursos para seguir avanzando en la ejecución⁶³.

55. **La Oficina del GNUM ha elaborado un número extraordinario de instrumentos y procedimientos** nuevos que se han aplicado en las siguientes esferas⁶⁴:

- 1) Planificación de programas: la evaluación común para los países; las directrices revisadas para el MANUD, publicadas en diciembre de 2003, junto con la matriz de resultados del MANUD; la nota orientativa sobre programación conjunta (diciembre de 2003); y las directrices para los equipos de las Naciones Unidas en los países encargados de elaborar la evaluación común y el MANUD en 2004 (octubre de 2003);
- 2) Elaboración y aprobación: documentos armonizados de programas por países y planes de acción armonizados del programa para el país;

⁶² Al 15 de marzo de 2005, la plantilla de la Oficina constaba de los siguientes funcionarios: cuatro, incluido el Director, que trabajaban en el GNUM y el Comité Ejecutivo; cuatro que ejercían actividades de carácter económico y comercial; nueve que se ocupaban de las políticas y las normas de calidad generales; siete que se ocupaban del apoyo a la capacidad de coordinación; ocho que se ocupaban de los nuevos instrumentos y de las comunicaciones del GNUM y nueve que se ocupaban de las crisis y de las etapas posteriores a los conflictos.

⁶³ Véase *The United Nations Country Coordination Fund in 2003, Report to Donors*, Oficina del GNUM, abril de 2004, anexo 3: 2004-2006 Funding Requirements.

⁶⁴ Véase el sitio web del GNUM: <http://www.undg.org>.

- 3) Ejecución de programas, incluidas las modalidades financieras: modalidades armonizadas de transferencia de recursos, planes de trabajo anuales armonizados;
- 4) Programación conjunta, aclaración de los conceptos y las cuestiones y nuevas modalidades de gestión de fondos;
- 5) Seguimiento y evaluación: plan y calendario de seguimiento y evaluación del MANUD; y
- 6) Presentación de informes: presentación de informes ordinarios de los donantes sobre la ejecución financiera y de los programas.

56. El Grupo de Tareas del Comité Ejecutivo del GNUD ha elaborado un instrumental de simplificación y armonización que se aplicará en las esferas citadas y ha montado un servicio de asistencia que ayudará a resolver los problemas y a aclarar las dudas⁶⁵. En la información que se facilita al Consejo Económico y Social⁶⁶ se distingue entre instrumentos que se utilizarán sólo una vez e instrumentos que se utilizarán a lo largo de todo el ciclo de los programas⁶⁷.

57. Los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo del GNUD, es decir, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA, han sido los primeros en enfrentarse con los problemas de la simplificación y la armonización, tal como se expusieron en el programa de la Declaración de Roma sobre la Armonización. La reunión que celebró el Comité Ejecutivo en enero de 2004 resultó particularmente fructífera en lo que respecta a fijar el rumbo del progreso futuro. Los integrantes del Comité Ejecutivo han hecho uso de los instrumentos que ya se han enumerado y les han sumado los dos nuevos instrumentos de gestión de los programas de los países, es decir, los planes de acción del programa para el país y los planes de trabajo anuales de seis países seleccionados⁶⁸, que se empezaron a aplicar en relación con el nuevo MANUD de comienzos de 2004. Una vez introducidos esos instrumentos nuevos en esos países, está previsto introducirlos en otros 17, a partir de 2005; en otros 19, a partir de 2006, y en otros 45 más, a partir de 2007⁶⁹.

58. La programación y la ejecución conjuntas sobre el terreno constituyen una dificultad importante, ya que sigue habiendo una gran variedad de planteamientos y procedimientos

⁶⁵ Véanse, por ejemplo, los sitios web de MDGNet: <http://www.undg.org/content.cfm?id=80>; GlobalNet (GlobalNet Digest): <http://www.undg.org/content.cfm?id=844>, y Devinfo (basado en el Childinfo del UNICEF, etc.).

⁶⁶ "Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development", E/2003/CRP.1, 2 de julio de 2003.

⁶⁷ En el anexo II del presente informe, se ofrece una exposición de ello.

⁶⁸ Se trata de Benin, el Ecuador, Kenya, el Níger, el Pakistán y Sierra Leona.

⁶⁹ El número de países que se seleccionan para las ocasiones subsiguientes varía constantemente y puede que sea diferente en la fecha en que se publique el presente informe. Por tanto, es importante consultar los sitios web correspondientes.

de programación y gestión en los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones de desarrollo.

59. Durante sus misiones sobre el terreno, el Inspector comprobó que los representantes allí destacados estaban deseosos de dejar atrás los procesos consultivos y emprender una cooperación mayor con los proyectos y programas que se ejecutaban en su territorio, teniendo en cuenta sus respectivos puntos fuertes. Así pues, fue una desilusión el que se interpusieran dificultades en la realización de las **intervenciones integradas en las zonas pobres del país asociado que se habían seleccionado conjuntamente** (intervenciones experimentales que podría extenderse luego a otras zonas)⁷⁰, ya que se contaba con que ayudaran a aumentar el prestigio de las actividades de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Se afirmó que la dispersión de los esfuerzos, unida a la disminución de las posibilidades de recaudar fondos, impedía a las organizaciones del sistema demostrar que la influencia de su aportación a las actividades sobre el terreno era palpable. El incremento de la influencia y de los resultados les ofrecería mejores argumentos para defender su postura frente al gobierno del país asociado de que se tratara.

60. Sigue habiendo diferencias considerables de estructura y régimen administrativo (además de diferencias de planteamiento de la gestión y la programación, a las que ya se ha hecho referencia), ya que esas estructuras y esos regímenes se han transformado, a lo largo de los años, para adaptarse a los mandatos y las misiones concretos de cada organismo. Ello plantea verdaderas dificultades para cooperar en proyectos y programas sobre el terreno. Una dificultad importante **es la del grado de delegación de competencias** de la sede en las oficinas exteriores. **Los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo del GNUM, es decir, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA, se hallan en la vanguardia de esos esfuerzos. Ya han descentralizado su funcionamiento** y han transferido las competencias financieras y de programas a sus representaciones en el terreno. El Inspector ha sabido que el UNICEF y el PMA han logrado el mayor grado de descentralización y gozan de gran flexibilidad para adaptar la ejecución de las actividades a las necesidades y circunstancias variables que puedan surgir en los países⁷¹. En cambio, no ha ocurrido lo mismo en otros organismos, cuyos órganos rectores los han exhortado a retener en la sede esas competencias.

61. Según parece, todavía hay diferencias entre los integrantes del GNUM por lo que respecta a su facultad de comprometer y de gastar los recursos presupuestarios correspondientes a los programas una vez obtenida la aprobación de los órganos rectores, lo que afecta a la capacidad y la velocidad con que pueden realizar sus actividades y, lo que es más importante, emprender

⁷⁰ Véase "Necesidad de hacer llegar a los destinatarios finales los beneficios de los proyectos de cooperación técnica relacionados con el agua: necesidad de salvar la distancia entre el plano normativo y el operacional en el sistema de las Naciones Unidas (estudios de casos en dos países de África)", JIU/REP/2002/4, informe de la DCI, Ginebra, 2002, Recomendación 6.

⁷¹ La información la ha facilitado el PMA, que dijo que se había conferido a los directores de los países la facultad de ejecutar el programa para el país aprobado por la Junta Ejecutiva, y que a los directores regionales se les había conferido la autoridad de modificar, cuando procediera, dicha ejecución, siempre que se respetara un tope máximo de valor en alimentos, para adaptarla mejor a las necesidades locales.

iniciativas conjuntas con otras organizaciones sobre el terreno. **El asunto de la delegación de competencias es sólo uno, si bien importante, de los que atañen a la creación de un medio propicio para la programación conjunta.** Otro asunto importante, que ya se ha señalado⁷², es el del "**apoyo a los procedimientos administrativos comunes** de un programa conjunto, incluida la convergencia hacia una metodología común para **calcular los costos indirectos de un programa concreto conjunto**, reconociendo plenamente que estos costos pueden diferir entre organismos, dado que reflejan diversas estructuras de costos entre las organizaciones de las Naciones Unidas". Los órganos rectores competentes habrán de prestar la debida atención a ese asunto.

62. **La necesidad de mejorar la armonización afecta, además, a la recuperación de gastos⁷³ y a las adquisiciones⁷⁴, así como a la cuestión más general de la ejecución nacional,** ya que son ámbitos en que, a pesar de que el sistema de las Naciones Unidas, en su conjunto, aprobó las directrices comunes sobre la ejecución nacional para el sistema en 1998, los distintos organismos siguen empleando procedimientos y criterios distintos. Se están elaborando nuevas directrices. También hay que agilizar la armonización, dentro de los países, de aspectos como la **contratación, la remuneración y la capacitación del personal nacional de los proyectos, así como las condiciones para contratar a los consultores**, habida cuenta de que ello afecta a la realización de los programas y proyectos conjuntos o de colaboración en los que haya que recurrir a personal nacional. Al sistema le convendría adoptar un planteamiento uniforme que garantizara que se trataran esas cuestiones de personal de la misma manera. A los contribuyentes, que son, a fin de cuentas, quienes sufragan la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) mediante sus impuestos, les resultaría muy difícil comprender por qué las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican fórmulas contractuales distintas, y grados de remuneración y condiciones de servicio distintos, a trabajos equivalentes. **La cuestión del éxodo** de los nacionales bien calificados que abandonan la administración pública en busca de un puesto mejor en un organismo de ayuda bilateral o multilateral merece estudiarse. **Véase la Recomendación 9.**

63. A pesar de los extraordinarios progresos que se han hecho, todavía queda mucho por hacer para agilizar la aplicación del programa de simplificación y armonización y cosechar sus frutos, que, en última instancia, consistirán en una disminución de los costos de transacción. Ése es también un ámbito en que las promesas deben plasmarse en realidades sobre el terreno. **El procurar que las organizaciones participantes y su personal gocen de la influencia más específica y más amplia posible**, sobre todo en el terreno, sigue siendo un problema cuya

⁷² Véase el resumen del informe sobre la programación conjunta, DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, 12 de abril de 2004.

⁷³ Véase "Reporting of UNDP income from cost recovery", DP/2005/CRP.4, 10 de enero de 2005; en los párrafos 3 y siguientes del citado documento se ofrecen diversas posibilidades para incrementar la transparencia de la presentación de informes y se afirma que la política de recuperación de costos se ha fijado en un promedio del 3% en el caso de los programas de los países y del 5 al 7% en el caso de terceros y fondos fiduciarios.

⁷⁴ Véase "Procurement practices within the United Nations system", JIU/REP/2004/9, informe de la DCI, Ginebra, 2004.

resolución será decisiva para seguir progresando. Los integrantes del Comité Ejecutivo del GNUM deben poner más empeño, también en el ámbito de la JJE, en demostrar a sus organismos homólogos **las posibilidades y los beneficios que ofrecerá el incremento de la cooperación y la rentabilidad de adoptar unos instrumentos simplificados. Tienen que ayudar a hallar soluciones a los problemas concretos que se derivan de la especificidad de cada organización y de su mandato. Los donantes deberían recompensar los progresos incrementando su respaldo financiero.**

64. Sin embargo, hay que insistir en que **la armonización no es un fin en sí misma**, y en que todo proceso de esa índole tiene sus costos, sobre todo en el período inicial, así como sus límites. Por tanto, el programa de armonización y simplificación no debería convertirse en un precepto doctrinal para las organizaciones cuya capacidad de ejecución sólo vaya a reportarles beneficios insignificantes. La naturaleza del programa de cada organización es distinta, como también lo son las expectativas de los países con respecto a los servicios de cada una de ellas. **Siempre habrá que evaluar el procedimiento en función del incremento de eficiencia que entrañe para la organización de que se trate y sus países asociados⁷⁵ y no debe permitirse que se convierta en un fin en sí mismo, pues los procedimientos sólo resultan útiles cuando sirven para lograr el propósito sustantivos o programático para el que se los instituyó. La forma debe ponerse al servicio de la función, y no viceversa.**

65. Habida cuenta de que la sustancia de las actividades resulta más difícil de dominar, **las administraciones tienden a dejar que los procedimientos se conviertan en resultados, tendencia peligrosa** porque los procedimientos absorben recursos que podrían aprovecharse mejor en la ejecución de programas y porque se disimula el hecho de que no se han conseguido resultados reales. Además, es importante **resistir la tentación de abusar de los modelos y los módulos**. Es importante llegar a un equilibrio entre la utilidad de crear unos módulos o modelos que sirvan al mayor número posible de integrantes del GNUM y el **principio de que una sola fórmula no vale para todos.**

66. No es de extrañar que, **para algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sea mucho más pertinente e importante emprender iniciativas conjuntas con las instituciones financieras internacionales, los organismos regionales (como la Comisión Europea) o los donantes bilaterales que con otras organizaciones del GNUM.** Por consiguiente, habrá que considerar que es más importante armonizarse con aquéllos, y esto debe tenerse en cuenta. **Por tanto, la armonización debería plantearse, cada vez más, en el ámbito general de la comunidad internacional de donantes, que está representada en el CAD, y debería intentarse, cada vez más, alinearse con esa comunidad**, lo que resulta aún más esencial para incrementar la eficacia de la ayuda. Así pues, **es indispensable fortalecer más las relaciones con el CAD.** Habida cuenta de que el progreso en ese foro reviste importancia fundamental para las organizaciones pertenecientes al GNUM, éstas deberían desempeñar, en el CAD, una labor más activa que la que han desempeñado en el pasado. En la actualidad, el organismo que sirve de eslabón entre el CAD de la OCDE y el GNUM es el PNUM. Merece la

⁷⁵ Esta preocupación con respecto a los costos de transacción de la coordinación ha hallado expresión en el párrafo 56 de la resolución 59/250 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

pena estudiar la posibilidad de que la Oficina del GNUM desempeñe un papel más importante que el papel de apoyo que realiza en la actualidad. Debería pedirse a la Oficina que mantuviera un contacto muy estrecho con la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE y sirviera de canal de información a los demás integrantes del GNUM, así como garantizar el seguimiento idóneo de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Así pues, se recomienda que se establezcan unas relaciones más oficiales con el CAD. **Y, a tal fin, debería cursarse una invitación permanente al Presidente del CAD, o a su representante, para que asistiera a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social (serie de sesiones de alto nivel y serie de sesiones sobre actividades operacionales) y a las reuniones de los órganos rectores o ejecutivos de las organizaciones integrantes del GNUM, a fin de garantizar el intercambio de información y la coherencia. La JJE y el GNUM deberían estudiar la posibilidad de invitar al Presidente del CAD, o a su representante, a que asistieran periódicamente a reuniones que pudieran interesarles, con lo que todas las partes podrían intercambiar información de interés común y se agilizarían los progresos. Véase la Recomendación 10.**

67. Todos los jefes ejecutivos del GNUM **que aún no lo hubieran hecho, deberían informar anualmente a sus órganos rectores sobre los progresos que hubieran conseguido en la ejecución del programa de simplificación y armonización**⁷⁶. Deberían indicar en qué ámbitos han podido aplicar los acuerdos de trabajo en materia de simplificación y armonización concertados por los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo que están a la cabeza del proceso y en qué ámbitos, y cuándo, intentarían aplicarlos o, en caso de que ello no esté previsto, **detallar los obstáculos que se interponen**. Gracias a esos datos, **los Estados Miembros estarían debidamente informados de los límites y los costos de la aplicación del programa**.

La secretaría del Consejo Económico y Social, en cooperación, cuando procediera, con la JJE y el GNUM, debería presentar anualmente, al Consejo y a la Asamblea General, un informe sucinto sobre la situación teniendo presentes esos nuevos informes sobre la marcha de los trabajos, que servirían de complemento a los que ya presentan anualmente al Consejo los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo. Gracias a todos esos informes, **los Estados Miembros sabrían dónde y cómo estimular la cooperación interinstitucional, velar por la coherencia y la cohesión y apreciar mejor las consecuencias de las decisiones que adoptaran. Véase la Recomendación 11.**

III. RACIONALIZACIÓN DE LA PRESENCIA SOBRE EL TERRENO

A. Definición clara y precisa de las funciones del coordinador residente

68. El origen de la figura del coordinador residente se remonta al "Consenso Tripartito de 1970" (resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General), en virtud del cual se confirieron funciones de coordinación y dirección al representante del PNUM. Dichas funciones se siguieron detallando y refinando en resoluciones ulteriores, sobre todo en la trascendental

⁷⁶ Se trata de los jefes ejecutivos que componen el Comité Ejecutivo del GNUM, que ya presentan informes anuales al Consejo Económico Social.

resolución 32/197 de la Asamblea General, de 1977⁷⁷, titulada "Reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas", y también en sus resoluciones 44/211, 47/199, 50/120, 52/203, 52/12B, 53/192, 56/201 y, la última de todas ellas, 59/250, de 17 de diciembre de 2004⁷⁸.

69. Asimismo, el Consejo Económico y Social examina periódicamente el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas y, en muchas de sus resoluciones, ha subrayado la importancia de esa institución. En la propuesta de reforma continua consolidada que propuso el Secretario General⁷⁹, concretamente en el epígrafe titulado "Aunar esfuerzos para trabajar mejor", se define el sistema de coordinadores residentes como "el eje de la labor de coordinación sobre el terreno". Dicho sistema se instituyó oficialmente en 1981. En la parte VII de la resolución 56/201 de la Asamblea General, que se dedica exclusivamente al sistema de coordinadores residentes, se reafirmó que el sistema de coordinadores residentes, en el marco de la responsabilidad nacional, tenía una función clave que cumplir en el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas en los países y que era un instrumento clave para la coordinación eficiente y efectiva de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Eso mismo se repitió en la resolución 59/250 de la Asamblea, en cuyo párrafo 54 de la parte dispositiva se exhortó al sistema de las Naciones Unidas a que prestara mayor apoyo financiero, técnico y de organización al sistema de coordinadores residentes y se pidió al Secretario General que, en consulta con los miembros del GNUM, asegurara que los coordinadores residentes dispusieran de los recursos necesarios para cumplir efectivamente su papel.

⁷⁷ En el párrafo 34 de las Conclusiones y recomendaciones del Comité Especial sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas que figuran en el anexo de la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, se dispone 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 [...]. 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."

⁷⁸ Resoluciones de la Asamblea General 44/211, de 22 de diciembre de 1989; 47/199, de 22 de diciembre de 1992; 50/120, de 20 de diciembre de 1995; 52/203, de 18 de diciembre de 1997; 52/12B, de 19 de diciembre de 1997; 53/192, de 15 de diciembre de 1998; 56/201, de 21 de diciembre de 2001, y 59/250, de 17 de diciembre de 2004.

⁷⁹ Véase el informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" A/57/387 (y Corr.1), 9 de septiembre de 2002.

70. En la resolución 56/201 de la Asamblea General, ya se había exhortado a todos los asociados, fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, así como a la Secretaría, que prestaran más apoyo al sistema de coordinadores residentes. Esa exhortación se dirigió también a las instituciones financieras internacionales y demás asociados en el desarrollo. Por su parte, los coordinadores residentes debían mantener relaciones más efectivas y profundas con el gobierno del país receptor, así como con la sociedad civil y las demás partes interesadas, según procediera. Asimismo, se pidió a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluso a las que no tuvieran representación sobre el terreno y a las comisiones regionales, que siguieran mejorando y fortaleciendo el sistema de coordinadores residentes prestándole apoyo y participando activamente en él, sobre la base de su respectivo mandato y en estrecha consulta con el Gobierno nacional. Asimismo, se instó a que siguieran haciéndose esfuerzos por mejorar el sistema desde el punto de vista técnico ampliando el grupo de coordinadores residentes, fomentando el equilibrio entre los géneros y utilizando evaluaciones de la competencia para seleccionar a los candidatos, así como fomentando la capacitación del personal y las evaluaciones anuales del desempeño.

71. El PNUD creó un Fondo de Coordinación de las Naciones Unidas para el País⁸⁰ que habría de servir de complemento al Fondo de Apoyo a los Coordinadores Residentes, se financiaría con cargo a los fondos básicos del PNUD y tendría por objeto ayudar a los coordinadores residentes y a los equipos en los países a mejorar su coordinación sobre el terreno⁸¹.

72. Según los informes que han presentado el PNUD y el UNICEF al Consejo Económico y Social⁸², se han logrado progresos considerables en la aplicación de la citada resolución. El PNUD ha comunicado que ha reorganizado y modernizado el Centro de Evaluación de los Coordinadores Residentes para satisfacer la necesidad de perfeccionar la evaluación de los candidatos que habrán de ejercer el cargo tan complicado de coordinador residente, lo que entrañará dirigir el proceso de reforma de las Naciones Unidas en los países y hacer frente a crisis complicadas y a las situaciones que se produzcan después de los conflictos⁸³. Según se

⁸⁰ En el informe que presentó la Oficina del GNUD a los donantes se comunicó que los gastos efectivos de 2003 habían sido de 15.449.131 dólares de los EE.UU., mientras que el gasto previsto había sido de 19.656.500 dólares, de los cuales 6.094.000 dólares procedían de los fondos básicos del PNUD. Las necesidades de fondos de 2004, 2005 y 2006 son de 25.809.408 dólares, 26.547.157 dólares y 27.880.973 dólares respectivamente.

⁸¹ Véase "Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: Progresos alcanzados en la aplicación de la resolución 56/201 de la Asamblea General", E/2002/47, 14 de mayo de 2002, párr. 20.

⁸² Véase "Informe anual al Consejo Económico y Social. Informe del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", E/2004/4-DP/2004/12, de 9 de diciembre de 2003, y el "Informe de la Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: informe anual al Consejo Económico y Social", E/2004/3-E/ICEF/2004/4, de 18 de noviembre de 2003.

⁸³ En la "Evaluación del Centro de Evaluación de los Coordinadores Residentes", de junio de 2004, se hicieron algunas recomendaciones, entre las que se cuentan las siguientes: fortalecer el proceso de selección de candidatos mediante la elaboración y adopción de criterios

dijo, las competencias en materia de gestión y dirección estaban alineadas con esas necesidades y requisitos cambiantes. Al parecer, se prestaba la debida atención a las consideraciones culturales y de género. Los coordinadores residentes antiguos y en activo debían obtener evaluaciones positivas para seguir en su cargo. Según se informa, el costo de una evaluación es de 8.400 dólares. En el período comprendido desde principios de 2001 hasta octubre de 2004, 255 personas aproximadamente, el 56% de las cuales pertenecían al PNUD y el 33% de las cuales eran mujeres, fueron objeto de evaluación para el cargo de coordinador residente. Alrededor del 50% de esas personas procedían de países en desarrollo. En noviembre de 2004, alrededor del 45% de los 131 coordinadores residentes (incluidos los que han sido nombrados) procedían de países en desarrollo. Alrededor del 26% pertenecían a organizaciones de las Naciones Unidas distintas del PNUD⁸⁴.

73. El UNICEF declaró que tenía tres problemas importantes: los desequilibrios de género y entre el Norte y Sur, la dificultad para encontrar candidatas con el perfil necesario en el ámbito del desarrollo y de la asistencia humanitario para hacer frente a numerosas situaciones de emergencia en los países y, en algunos casos, demoras en lograr acuerdos con los gobiernos; además, declaró que había que hallar soluciones para que el personal con competencia en la gestión de crisis no quedara relegado a una carrera con nombramientos para desempeñar puestos con asignaciones para situaciones difíciles y sin familia⁸⁵. **Junto con la necesidad de promover la continuidad de la presencia sobre el terreno, los anteriores problemas plantean verdaderas dificultades para superar las cuales habrá que hallar incentivos y recompensas.** La selección de funcionarios de organizaciones distintas del PNUD para que ocupen el cargo de coordinador residente constituye una fuga de capital humano para esas organizaciones, ya que, como dice el UNICEF, se trata de un "juego de suma cero", pues el aumento de la diversidad del sistema de coordinadores residentes entraña, de hecho, la disminución de la diversidad en los organismos de los que precedan los coordinadores.

74. Los coordinadores residentes son también representantes residentes del PNUD⁸⁶. **Este síndrome de la duplicidad o el desdoblamiento de funciones se ha planteado también en un informe anterior de la DCI, titulado "Fortalecimiento de la representación sobre el terreno**

normalizados en todos los organismos; realzar la figura del Centro de Evaluación de los Coordinadores Residentes; gestionar de manera más efectiva el sistema de coordinadores residentes; cumplir el fin de lograr la diversidad; clarificar el proceso de selección de los coordinadores residentes y, ante todo, aumentar la transparencia de la selección.

⁸⁴ Véase el "Informe al Consejo Económico y Social: Informe del Administrador", E/2005/4-DP/2005/13, 29 de noviembre de 2004, párrs. 28 a 32.

⁸⁵ Véase "Informe de la Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: informe anual al Consejo Económico y Social", E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 18 de noviembre de 2003, párr. 20.

⁸⁶ En el párrafo 8 del documento titulado "Directrices del CAC relativas al funcionamiento del sistema de coordinadores residentes", de 1999, se afirma lo siguiente: "El coordinador residente es normalmente el representante residente del PNUD, conforme a las normas establecidas de la Asamblea General." (Resolución 48/209 de la Asamblea General, párr. 4.)

del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/97/1), en el que subrayó las posibilidades que había de que se produjeran conflictos de intereses que pusieran en tela de juicio la imparcialidad del coordinador residente. "Funcionarios que no son del PNUD han planteado el problema de [...] las prioridades y lealtades y la distribución del tiempo y del esfuerzo en ese contexto"⁸⁷.

75. **Cabe considerar que no puede haber neutralidad ni imparcialidad**, habida cuenta de que el coordinador residente sigue teniendo que rendir cuentas al Administrador del PNUD por la ejecución del programa de dicho organismo en el país de que se trate, aun en los casos en que la gestión diaria de dicho programa se haya encomendado a un representante residente adjunto de categoría superior del PNUD de manera justificada⁸⁸. **Las posibilidades de que se ponga en entredicho la neutralidad y de que se susciten conflictos de intereses** se deben al hecho de que, en muchos países, el PNUD administra fondos de gobiernos asociados en régimen de reparto de costos. Si bien ello da lugar a una relación privilegiada entre el coordinador residente y el gobierno de que se trate, también puede dar lugar, desde una interpretación estricta, a que el coordinador residente no pueda obrar como agente neutral del sistema de las Naciones Unidas. Así pues, cabe sostener que el goce de unas relaciones privilegiadas con un gobierno que ofrezca fondos al PNUD en régimen de reparto de costos puede dificultar al coordinador residente el defender, con igual fuerza, los intereses prefijados en el mandato de otras organizaciones, en caso de que el citado gobierno se opusiera a ellos. El llamamiento reciente que se ha hecho en el párrafo 61 de la resolución 59/250 de la Asamblea General de que se pida que, en su labor de recaudación, "los coordinadores residentes se centren en recaudar fondos para las Naciones Unidas en su conjunto a nivel de los países", puede plantear más problemas aún para reconciliar las obligaciones que debe cumplir el coordinador residente en virtud de sus dos cargos, es decir, el de coordinador residente y el de representante residente del PNUD. Otra razón en favor de eximir al PNUD de la responsabilidad de coordinar a toda la familia de organizaciones de las Naciones Unidas es que, gracias a ello, podrían aclararse unas responsabilidades que, de lo contrario, quedarían desdibujadas.

76. A fin de apreciar, de manera plena, los **problemas con que se enfrenta actualmente un coordinador residente**, conviene describir las responsabilidades y labores que ha de ejecutar. Según se expone en el borrador del perfil de los coordinadores residentes⁸⁹, sus funciones son amplísimas. La más importante de ellas es velar por que las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en los países estén bien coordinadas, a fin de incrementar al máximo su eficacia en función de los costos y lograr que tengan el mayor efecto positivo posible en el esfuerzo de desarrollo del país de que se trate. Otras funciones suyas son coordinar la promoción de los fines de las Naciones Unidas dentro del país en el que esté

⁸⁷ JIU/REP/97/1, págs. 11 y 18. En el informe se expone la historia de la figura del coordinador residente y la del sistema de coordinadores residentes y se analizan los problemas que entraña la responsabilidad doble.

⁸⁸ Véase "Directrices del CAC relativas al funcionamiento del sistema de coordinadores residentes", *op. cit.*, párr. 18.

⁸⁹ El perfil se traza en el borrador del documento "Resident coordinator: Job Description", de agosto de 2004.

destinado y garantizar la cohesión entre todas las actividades del sistema, tanto de las que se orienten al desarrollo como de las de otra índole.

77. Los coordinadores residentes reciben sus credenciales del Secretario General, a quien representan normalmente y a quien han de rendir cuentas en última instancia. Sin embargo, el Secretario General ha delegado en el Administrador del PNUD la competencia de supervisar y administrar el sistema de coordinadores residentes⁹⁰. El PNUD sufraga el sueldo de los coordinadores residentes y la mayoría del presupuesto para las actividades conexas de apoyo del sistema de coordinadores residentes. Los funcionarios ajenos al PNUD quedan adscritos a él cuando toman posesión del cargo de coordinador residente y de representante residente.

78. Además de representar al Secretario General en determinado país, el coordinador residente es el funcionario que se ocupa de los asuntos de seguridad. Por otra parte, ha habido coordinadores residentes que han sido nombrados representantes del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Internacional. En su condición de representante residente del PNUD, representa a la UNCTAD, al PNUMA, al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Asimismo, el coordinador residente podrá obrar en nombre de otras organizaciones de las Naciones Unidas que no tengan presencia sobre el terreno, cuando éstas se lo soliciten. En los países donde se llevan a cabo operaciones de socorro humanitario, el coordinador residente suele ser nombrado, asimismo, Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas. En junio de 2004, había 20 coordinadores humanitarios y de ellos sólo uno no era también coordinador residente. En los países que atraviesan por dificultades políticas graves, el coordinador residente ocupa también, en ocasiones, el cargo de Representante Especial Adjunto del Secretario General.

79. Habida cuenta del aumento de la carga de trabajo que han de soportar los coordinadores residentes/representantes residentes, el PNUD ha empezado a nombrar directores de país para descargar a aquéllos de las funciones relacionadas con los quehaceres cotidianos del Programa. El Administrador del PNUD prevé crear 20 puestos de esa índole en 2005, para que asuman nuevas responsabilidades, relacionadas con el cargo de Representante Especial Adjunto del Secretario General y con el incremento del número de países en que se realizan programas, y, en último término, el número de puestos será de 40⁹¹. En el párrafo 60 de la última resolución de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, resolución 59/250, se pidió al PNUD que nombrara a un

⁹⁰ Convendría seguir reflexionando con respecto a la utilidad y la viabilidad de implantar una supervisión más colegiada de la labor del coordinador residente, con miras a garantizar el mayor grado posible de responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, conforme se subrayó en el párrafo 59 de la resolución 59/250 de la Asamblea General. Los Estados Miembros, la JJE y el GNUD deberían seguir ocupándose de la cuestión.

⁹¹ Véase la declaración que formuló el Administrador del PNUD, Sr. Mark Malloch Brown, en la Junta Ejecutiva del PNUD y el FNUAP el 14 de junio de 2004, en Ginebra, así como el documento titulado "Towards a More Effective United Nations at the Country Level", Retiro de la JJE, 29 de octubre de 2004, Greentree Foundation, Nueva York, resumen ejecutivo.

director para el país que se encargara de las actividades básicas del Programa, "especialmente en países con equipos grandes o con situaciones de coordinación o de emergencia complejas".

80. Habida cuenta de las numerosas funciones y facetas que entraña el cargo de coordinador residente y por las razones que acaban de exponerse *supra*, **se recomienda que el cargo de coordinador residente de las Naciones Unidas se desligue claramente del de representante residente y que se aclare cuáles son sus responsabilidades.** Ello quiere decir que **hay que apoyar la iniciativa del Administrador del PNUD de nombrar directores de país, pero además hacer lo mismo en todos los países en que se ejecuten programas.** Gracias a ello, se aplacarán algunas de las inquietudes, supuestas o fundadas, con respecto a la posibilidad de que la labor que realice el coordinador residente para el PNUD menoscabe su necesaria imparcialidad, pues dicha persona ha de ser firme, neutral y servir y representar a todos, debe ser un moderador capaz de conjugar diferentes funciones y tareas, debe promover la sinergia del sistema para aprovechar al máximo la fuerza de éste, debe poseer todo un acervo de conocimientos y de datos socioeconómicos fidedignos sobre el país en que resida y sobre el estado de su cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debe ser capaz de dirigir la elaboración de un plan de las Naciones Unidas para cada país, de modo que cada organismo sepa cuál es su lugar dentro del conjunto general y cómo responder a las prioridades nacionales. Es esencial descargar al coordinador residente de la responsabilidad de supervisar las operaciones del PNUD, a fin de distinguir entre el apoyo a la gestión de aquél y la administración general del sistema de coordinadores residentes⁹². **Véase la Recomendación 12.**

81. Al liberar al coordinador residente de las responsabilidades en materia de financiación, programas y gestión que ha venido realizando para el PNUD, aquél se encontrará en **mejores condiciones para trabajar, de manera efectiva, en pro de todo el equipo de coordinación de las Naciones Unidas y ya no se considerará que su juicio esté sesgado, por principio, en favor del Programa.**

82. Hay otra cuestión que tiene que ver con la de ante quién responde el coordinador residente, si bien no está supeditada a ésta, y es la cuestión de dónde debe tener su sede y administrarse el sistema de coordinadores residentes. Existen razones históricas por las que el PNUD debe ser el anfitrión, gestor y financiador de dicho sistema, ya que, en la etapa inicial, ha sido él el que ha proporcionado todos los coordinadores residentes. Dado que la situación ha variado y que son cada vez más los coordinadores residentes que proceden de otros organismos, convendría **replantearse el procedimiento vigente para que no impida que todos los miembros de la JJE se identifiquen con el sistema de coordinadores residentes y tengan la mayor participación posible en él,** habida cuenta de la importancia trascendental que ello tiene para que dicho sistema funcione bien. Ese **procedimiento debe examinarse ocasionalmente para garantizar que todos los miembros de la citada Junta (y del GNUM) lo respalden con total firmeza.** Asimismo, parece **conveniente estudiar el asunto con los países asociados, ya que afecta a la estructura de la relación y al diálogo con las organizaciones de las Naciones Unidas.** De todos modos, la cuestión debe **plantearse atendiendo a consideraciones institucionales, financieras y de desarrollo.**

⁹² *Ibíd.*, y Grupo III (Moderadora: Sra. Louise Fréchette; Relatora: Sra. Thoraya Obaid), párr. 24. Véase también el Grupo II (Moderador: Sr. James Wolfensohn; Relator: Sr. Peter Piot), párr. 20.

83. Es indudable que pueden aducirse buenos argumentos en favor de que el PNUD siga siendo la sede del sistema de coordinadores residentes. El Administrador del Programa, por su parte, está perfectamente persuadido de que "las razones fundamentales que justifican que el PNUD sea la sede y el financiador del sistema de coordinadores residentes siguen siendo igual de convincentes que cuando se creó el GNUD. [...] Gracias a su presencia universal en los países y a la amplia función que desempeña en el ámbito del desarrollo, el PNUD sigue siendo la única sede realista para un sistema que tiene que tratar de manera muy estrecha con los gobiernos, así como con todos los ministerios"⁹³.

84. **En última instancia, habrá que llegar a una solución que garantice a los coordinadores residentes la independencia con respecto al PNUD, los permita mantener la relación apropiada con esa organización y, además, permita que todo el sistema de las Naciones Unidas, por razones de rentabilidad, se sienta identificado, sin reservas de ninguna índole, con las actividades del sistema de coordinadores residentes.** A este respecto, resulta muy reveladora la reacción de la mayoría de los miembros del GNUD a la decisión que adoptaron los integrantes de su Comité Ejecutivo en el retiro que celebraron en Greentree, en enero de 2004, de conferir al coordinador residente una mayor autoridad oficial con respecto a la matriz de resultados de los MANUD y sus repercusiones⁹⁴.

85. Algunos integrantes del GNUD expresaron su **temor de que el conferir la autoridad y la responsabilidad oficiales con respecto a la elaboración y la supervisión de la matriz de resultados del MANUD al coordinador residente (que, en la actualidad, suele ser también el representante residente del PNUD)**, con lo que aquél tendría el derecho de exigirles responsabilidades a ellos, equivaldría a conferir autoridad y control sobre los programas y los proyectos a las oficinas exteriores, y por ende (indirectamente) al coordinador residente, que resulta ser, asimismo, el representante de otra organización de las Naciones Unidas que ocupa una posición preeminente en la esfera del desarrollo. Lo que temen dichos integrantes del GNUD es que aquello menoscabe la autoridad y las responsabilidades de las juntas y los jefes ejecutivos encargados de dirigir y ejecutar los programas y entrañe un traspaso de competencias desde las sedes respectivas a las oficinas exteriores. **Esos temores deben tratarse de manera clara y franca, en presencia de todos los miembros de la JJE.** Además, hablan en favor de la recomendación que se hace en el presente informe de que se desliguen, de manera clara, las funciones y las responsabilidades del coordinador residente y del representante residente.

⁹³ Éste es el argumento que se expone en la declaración del Administrador del PNUD, Sr. Mark Malloch Brown, *op. cit.*

⁹⁴ Véanse el "Report on the Greentree Retreat", Comité Ejecutivo del GNUD, 6 de enero de 2004, páginas 3 y 4, y la decisión: "[s]e conferirá al coordinador residente una autoridad oficial mayor con respecto a la elaboración y el seguimiento de la matriz de resultados, autoridad que habrá de ejercer en cooperación estrecha con la autoridades nacionales competentes. Esa nueva autoridad será importante, sobre todo, para garantizar que el MANUD se plantee de manera estratégica y se reduzcan al máximo las presiones para que se dé cabida a todos los intereses de todos los organismos, con independencia de su importancia o pertinencia para las prioridades del país de que se trate. Las controversias que suscite el ejercicio de esta nueva autoridad se elevarán a los directores regionales competentes, que habrán de resolverlas".

El coordinador residente deberá responder ante todos los miembros de la JJE, para que goce del absoluto respeto de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

86. **La reflexión con respecto a la posibilidad de aplicar fórmulas nuevas de gestión, vivienda y financiación debe proseguir en los foros interinstitucionales competentes, pero, en el presente informe, se recomienda que se modifique el procedimiento de designación y nombramiento del coordinador residente.** En la actualidad, el Secretario General nombra al coordinador residente, previa consulta con los miembros de la JJE y atendiendo a la recomendación del Administrador. A fin de garantizar la mayor participación posible, se propone que, **en el futuro, la recomendación del nombramiento la hagan los jefes de los cuatro organismos que integran el Comité Ejecutivo del GNUM, es decir, el PNUM, el FNUAP, el UNICEF y el PMA, que han mantenido tradicionalmente una fuerte presencia sobre el terreno. Se recomienda que, en el futuro, el Secretario General nombre al coordinador residente previa consulta con todos los integrantes de la JJE y atendiendo a la recomendación de los cuatro integrantes del Comité Ejecutivo del GNUM. Habrá que modificar las directrices vigentes para adaptarlas al nuevo procedimiento. Véase la Recomendación 12.**

87. Lo anterior se aplica también a la **evaluación de la actuación profesional, en la que deberían poder intervenir todos los participantes del sistema de coordinadores residentes**, es decir, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (con independencia de que tuvieran programas o no en los países) que pudieran hacer aportaciones. Los representantes residentes de las diversas organizaciones, programas, fondos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que tuvieran presencia en determinado país deberían informar anualmente a sus jefes ejecutivos con respecto a la actuación del coordinador residente. Las entidades que carecieran de programas en el terreno pero estuvieran representadas por el coordinador residente y las que dependieran de éste para aplicar su conocimiento y experiencia a la elaboración de estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza de responsabilidad nacional, o instrumentos de las Naciones Unidas como las evaluaciones comunes para los países y los MANUD (dependencias de las sedes, comisiones regionales, etc.), deberían evaluar la calidad de los servicios que les hubiera prestado el coordinador residente e informar al respecto a la Oficina del GNUM.

88. Se recomienda que, en el futuro, en las evaluaciones de la actuación profesional que remitan los **miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países a su sede se incluya una mención especial de todos los resultados que puedan atribuirse al coordinador residente**; una evaluación de las aptitudes de dirección y coordinación de aquél; una exposición de todo cambio favorable de las relaciones con el gobierno asociado, así como con los representantes de la sociedad civil; ejemplos de desarrollo de la capacidad, y ejemplos de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas en la elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza (por ejemplo, en la elaboración de los DELP o instrumentos equivalentes), con miras a incrementar el control nacional de los programas. Debería hacerse particular hincapié en juzgar su actuación en lo que respecta a la calidad de las relaciones con los donantes bilaterales y las instituciones financieras, sobre todo el Banco Mundial y entidades como la Comisión Europea, ya que cada vez es más importante procurar establecer asociaciones más amplias en ese ámbito. También deberían aportarse ejemplos concretos de los casos en que esa interacción, cooperación o coordinación hubiera dado resultados tangibles, así como información sobre los casos en que el coordinador residente

hubiera desempeñado un papel decisivo para garantizar el debido seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los planes de acción acordados internacionalmente y los objetivos de las principales conferencias de las Naciones Unidas y otras conferencias internacionales, etc.

89. Asimismo, en dicha evaluación debería hacerse referencia a los resultados positivos en materia de armonización, simplificación y alineación que pudieran haberse debido a la actuación del coordinador residente. También deberían aportarse ejemplos de dicha actuación para determinar las prácticas idóneas que pudieran aplicarse, *mutatis mutandis*, en otros países. En el caso de los países que atravesaran un conflicto, acabarían de atravesarlo o se hallaran en etapa de transición, deberían constar en la evaluación las aptitudes concretas que hubiera mostrado el coordinador residente. Esa **reforma del sistema de evaluación de la actuación profesional** permitiría mejorar mucho la información sobre la labor del coordinador residente, que lamentablemente escasea, según declaró el Administrador en un informe reciente que remitió al Consejo Económico y Social⁹⁵.

90. Convendría encomendar al coordinador residente, que debería estar autorizado a conocer el contenido de la citada evaluación de su actuación profesional, **que informara sobre la actuación profesional de los diversos representantes residentes del sistema de las Naciones Unidas y sus equipos**, y sobre la actuación profesional de determinados miembros de esos equipos en los casos excepcionales en que su actuación hubiera sido bien extraordinaria o bien muy deficiente. Hay que reiterar que en esas evaluaciones deberían tenerse en cuenta las relaciones con las estructuras de gestión de la ayuda ajenas al sistema de las Naciones Unidas y deberían hacerse recomendaciones sobre cómo mejorar dichas relaciones indicando, en su caso, todos los impedimentos que se opusieran a ello. La información que se aportara debería ir acompañada de buenos ejemplos. En la actualidad, se pide a los diversos organismos que realicen sus evaluaciones teniendo en cuenta cuatro elementos esenciales: el plan de trabajo anual, la comparación de los resultados conseguidos y los previstos en dicho plan tal como se expone en el informe anual, el formato de la evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes y la descripción de las funciones del cargo de coordinador residente⁹⁶.

91. **Un sistema de evaluación de la actuación profesional reformado con arreglo a los criterios que acaban de exponerse ofrecería un incentivo que estimularía la cooperación y las relaciones de asociación, las cuales deberían ser reconocidas y recompensadas por las**

⁹⁵ Véase E/2004/4-DP/2004/12, *op. cit.*, párr. 41: "En la actualidad, la evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes se basa en información limitada e inadecuada". En ese mismo documento se describen los elementos que se tienen en cuenta en la evaluación: "No hay un mecanismo que permita evaluar las contribuciones individuales de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países salvo el del coordinador residente. Otros miembros de los equipos en los países no son reconocidos por la labor que realizan en apoyo del sistema de las Naciones Unidas".

⁹⁶ El procedimiento de ejecución de la evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes y el sistema de calificaciones figuran en las "Directrices del CAC sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes", 1999, cap. V.B; véase también el siguiente sitio web: <http://www.undg.org>.

diversas organizaciones. Éstas deberían armonizar entre sí toda fórmula de reconocimiento o incentivo que decidiera aplicar. Véase la Recomendación 13.

92. Habida cuenta de que la categoría profesional sigue teniendo peso en las Naciones Unidas, **es importante alinear, cuando no armonizar, las categorías de los distintos representantes sobre el terreno**, que varían extraordinariamente, en la actualidad, de una organización a otra del sistema de las Naciones Unidas, **a fin de facilitar la labor del coordinador residente con respecto a los demás integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países.**

Las diferencias de categoría no deberían impedir, en absoluto, que la cooperación discurriera sin contratiempos. En la actualidad, los representantes sobre el terreno de algunos organismos especializados, que poseen escasos recursos para sus programas, tienen una categoría superior a la de los representantes de los fondos y programas de las Naciones Unidas. La JJE debería prestar atención preferente a esa cuestión, habida cuenta de que también repercute en la confianza que merece el sistema de las Naciones Unidas en el terreno. **Así pues, se recomienda a la JJE que inste a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a examinar la estructura jerárquica de los puestos de representación sobre el terreno y ajustar la categoría de cada puesto a las responsabilidades y exigencias que entraña, teniendo en cuenta la situación concreta del país asociado de que se trate.** A fin de otorgar al coordinador residente la autoridad que necesita, la categoría del cargo debería estar en consonancia con la de los puestos de los demás integrantes del equipo de las Naciones Unidas en el país, es decir, los demás representantes no deberían tener una categoría superior a la del coordinador residente, ya que, si éste ha de dirigir el equipo, debe tener una categoría conforme a su autoridad⁹⁷. **Véase la Recomendación 14.**

B. Locales y servicios comunes: Casa de las Naciones Unidas

93. La racionalización de la presencia sobre el terreno **tiene por objeto mejorar la efectividad de las actividades que realizan las Naciones Unidas en los países y liberar los recursos que se invierten actualmente en mantener toda una serie de estructuras administrativas paralelas en los países.** Cabe argumentar que una estructura administrativa más integrada promoverá una estructura de programas más integrada. La agrupación, en el mismo lugar, de los miembros de los equipos en el país permitiría mejorar ambas. Por consiguiente, la "Iniciativa de la Casa de las Naciones Unidas", que se propuso con ocasión de la reforma de 1997, podría constituir otro elemento que permitiera incrementar la eficacia y la cohesión de la presencia de las Naciones Unidas en los países. La Asamblea General ha exhortado a los fondos, los programas y los organismos especiales a que otorguen atención prioritaria a la cuestión de los "servicios comunes compartidos" en el terreno. El objetivo de todas esas medidas es ahorrar recursos e incrementar la eficiencia haciendo economías de escala, aumentando la capacidad de negociación, acrecentando la transparencia y la rendición de

⁹⁷ En un antiguo informe de la DCI, de 1997, titulado "Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas", se había recomendado lo siguiente: "Los Jefes Ejecutivos de los organismos y las organizaciones [deberían] designar "Directores" o "Asesores técnicos superiores" todos los "Representantes" que no sean el coordinador residente, que seguirían promoviendo y defendiendo las actividades relacionadas con el mandato de las organizaciones respectivas, pero que al mismo tiempo serían parte de un equipo bajo la dirección del coordinador residente".

cuentas, mejorando la calidad de los servicios y, por último, facilitando la coordinación interinstitucional mediante la mejora de las relaciones de trabajo con los equipos de las Naciones Unidas en los países, lo que influirá, a su vez, en la cohesión del sistema de las Naciones Unidas en los países y la sensación de unidad que dará. La finalidad de la citada iniciativa es aumentar el número de servicios comunes de que puedan disponer las diversas organizaciones de las Naciones Unidas; por ejemplo, servicios de tecnología de la información, viajes y banca, parques móviles compartidos, adquisiciones, administración de edificios e incremento de la conexión informática entre los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países⁹⁸. El GNUD elaboró un programa de carácter experimental en 2001. A fin de ayudar a las oficinas exteriores, el Comité Ejecutivo del GNUD ha constituido el **Grupo de Trabajo interinstitucional del GNUD sobre locales y servicios comunes** y abierto un **nuevo sitio web de la Casa de las Naciones Unidas**⁹⁹, en el que se explica, paso a paso, el método para crear casas de las Naciones Unidas y un **banco de datos sobre esas casas**¹⁰⁰.

94. Los fondos que han aportado los donantes han permitido impartir una capacitación y prestar un apoyo que son esenciales para extender dicha iniciativa a más países y afianzarla en aquellos en que ya se ha puesto en marcha. Se han actualizado las **directrices operacionales sobre la aplicación de los servicios comunes**¹⁰¹ vigentes, elaboradas por el GNUD, para adaptaras a las novedades que se han producido. El número de Casas de las Naciones Unidas ha aumentado y suma un total de 58. Se han economizado gastos en ámbitos como el de la recepción común, los servicios de viajes compartidos con rebajas mayores, la administración de edificios, la tecnología de la información en las comunicaciones y las adquisiciones (sobre todo, la adquisición de combustible). Otros beneficios han sido el aumento de la calidad y la eficacia de los servicios y el incremento de la seguridad del lugar de trabajo.

95. Entre los obstáculos que señaló el Administrador en el informe que presentó al Consejo Económico y Social en 2004, se cuentan los siguientes: "Falta de tiempo de trabajo y recursos de personal; falta de locales comunes; diferencias entre los procedimientos y necesidad de más cooperación y compromiso interinstitucional"¹⁰². Otras cuestiones que plantearon algunas organizaciones de las Naciones Unidas de larga tradición son la de la renuencia a renunciar a unas relaciones bien asentadas con unos proveedores de servicios del país con los que se lleva tratando mucho tiempo y la de la **eficacia en función de los costos de la operación, así como la cuestión de seguridad**, que debería tenerse en cuenta¹⁰³. En 2004, se progresó

⁹⁸ En 2001, se empezó a ejecutar un programa experimental en ocho países: Bangladesh, el Ecuador, Filipinas, la República Kirguisa, Uganda, el Yemen, Zambia y Zimbabwe.

⁹⁹ Véase el siguiente sitio web: <http://www.undg.org/content.cfm?id=439>.

¹⁰⁰ Véase el siguiente sitio web: <http://www.undg.org/content.cfm?id=728>.

¹⁰¹ De 9 de febrero de 2004. Véase el siguiente sitio web: <http://www.undg.org>.

¹⁰² E/2004/4-DP/2004/12, *op. cit.*, párr. 33.

¹⁰³ En algunos casos, como en el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el gobierno anfitrión sufraga parte de los gastos de funcionamiento de la oficina exterior.

considerablemente, tal como se señala en el resumen ejecutivo del "Report on Common Services Meeting", informe de la reunión que se celebró en septiembre del citado año en Bangkok y en la que se acordaron un total de 24 recomendaciones, entre ellas las de decretar la obligatoriedad de la prestación de servicios comunes en los países que estuvieran representados en el Comité Ejecutivo del GNUD; armonizar la política de recursos humanos, los marcos de auditoría, los criterios financieros y los planteamientos presupuestarios; promover el incremento de la participación de los organismos especializados y las instituciones financieras internacionales, y decretar la obligatoriedad de incluir en los acuerdos de prestación de servicios un servicio de prevención y lucha contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo¹⁰⁴.

C. Creación de oficinas conjuntas, o aplicación de la fórmula de la cooperación delegada¹⁰⁵ y reorganización del perfil de conocimientos y aptitudes

96. La iniciativa encaminada a crear oficinas conjuntas guarda relación con la existencia material de las Casas de las Naciones Unidas pero no depende de ella. La idea de recortar los gastos generales de los organismos y los costos de transacción de los gobiernos ha llevado al Secretario General a recomendar que se aplique más el "modelo de las oficinas conjuntas"¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Véase el "Report on Common Services Meeting", celebrado en Bangkok (Tailandia), del 27 al 30 de septiembre de 2004. En la página 25 del documento titulado "Resident Coordinator Annual Reports 2003: A compendium of Good Practices-UNDG Response to TCPR 2001", se afirmó que los servicios comunes que se prestaban con más frecuencia eran, por orden decreciente, los siguientes: "[s]ervicios de seguridad, sitios web de tecnología de la información, bibliotecas virtuales y otros servicios relacionados con la tecnología de la información, terminales de apertura muy pequeña, bibliotecas y centros de documentación, enfermería, servicios de viajes, adquisiciones, comunicaciones, conservación de vehículos, garajes y transporte del personal, servicios de banca y servicios de otra índole como los relacionados con salas de conferencias, cafeterías, seguros y contratos". Se estima que es fundamental armonizar los sistemas de tecnología de la información de las organizaciones de las Naciones Unidas, para que los acuerdos de prestación de servicios comunes concertados en ese ámbito den buenos resultados.

¹⁰⁵ El principio de la asociación silenciosa o cooperación delegada lo están aplicando, entre otros, los países nórdicos, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, los Países Bajos e Ireland Aid en Zambia; véase el Plan de Acción de Armonización y Coordinación de la Cooperación para el Desarrollo de Suecia, de 19 de junio de 2003. La cooperación delegada tiene por objeto "reducir el número de interlocutores locales y de procedimientos independientes mediante la concertación de acuerdos colaterales con un donante que se encargue de administrar la ayuda en nombre de los demás. Puede consultarse información sobre el caso concreto de las relaciones bilaterales de Suecia y Noruega en el documento "Emerging Issues and Draft Annotated Outline for the Second High-Level Forum Report", 6 y 7 de julio de 2004, párr. 18. Véase el siguiente sitio web: <http://www.oecd.org/dac>.

¹⁰⁶ Véase A/57/387, *op. cit.*, párr. 120. El modelo de la oficina conjunta es una adaptación de la idea de crear "una oficina única de las Naciones Unidas" que se recomendó en el "Proyecto de 1996 de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas en las esferas económica y social", A/51/785, 27 de enero de 1997. En el apartado b) del párrafo 1 del resumen ejecutivo se

En esa propuesta se exhorta a los Estados Miembros a que, a más largo plazo, estudien "otros modelos para sus actividades en los distintos países" y "las distintas formas que puede asumir la presencia de las Naciones Unidas a nivel nacional" para mejorar la asistencia que presta el sistema a los países asociados. Un ejemplo que propuso el Secretario General, si bien insistiendo "mantener la contribución específica de cada organismo de las Naciones Unidas", fue el de establecer una oficina conjunta de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas en los países en que los recursos humanos y financieros de la Organización fueran limitados. Se pediría al gobierno anfitrión que accediera a que se estableciera "un programa común para cuya consecución las Naciones Unidas asignarían mancomunadamente personal a una oficina única". En los países de tamaño mediano y grande, los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas podrían concentrar sus actividades en las cuestiones temáticas, y otros "organismos anfitriones" dirigirían las actividades con arreglo a un enfoque sectorial. El organismo anfitrión representaría a otras entidades del sistema que no tuvieran presencia en el país y podría prestar servicios financieros, administrativos y relacionados con los programas con arreglo a un régimen de recuperación de gastos.

97. Los únicos países en que se estudia, en la actualidad, la viabilidad de instituir una oficina conjunta del PNUD, el UNICEF y el FNUAP son Maldivas y Cabo Verde¹⁰⁷. Se ha nombrado a un asesor superior en materia de oficinas conjuntas para que procure llevar a buen término la creación de unas oficinas de esa clase en los citados países. Cabe mencionar que tres miembros del Comité Ejecutivo del GNUD han dado el visto bueno al proyecto después de haberlo estudiado con arreglo a una serie de criterios, el más importante de los cuales ha sido el análisis de la relación entre el costo y los beneficios.

98. **El Inspector opina que el "modelo de oficina conjunta" que propone el Secretario General debe extenderse pronto a otros países.** Ese modelo resultaría útil, sobre todo, para los países más pequeños cuya cartera combinada de programas es reducida, pero también para los países avanzados de ingresos medianos en los que los organismos realicen operaciones de pequeña envergadura que no esté previsto ampliar en el futuro. El verdadero incentivo sería el de economizar en los costos de transacción que ocasiona la presencia de numerosas organizaciones de las Naciones Unidas en el terreno. Gracias a esas economías podrían incrementarse los fondos que se destinaran a los programas de los países. En una época en que la preocupación universal es la de aliviar la pobreza, resultará muy difícil defender que las Naciones Unidas hayan de mantener una presencia múltiple en el terreno que resulta cara, sobre todo habida cuenta de que los fondos que se destinan a los programas no experimentan un incremento notable.

99. Inspirándose en el espíritu del Consenso de Monterrey, en el que se encomienda a los países asociados la responsabilidad primordial en materia de desarrollo y a los donantes la obligación concomitante de ayudarlos en ese proceso, conviene **poner en manos de los países**

declaró lo siguiente: "En cada país, la integración de la presencia y las actividades de las Naciones Unidas en las esferas económica y social debería dar lugar a un solo sistema unificado de las Naciones Unidas para el desarrollo organizado en una oficina única de las Naciones Unidas".

¹⁰⁷ Véase E/2003/61, *op. cit.*, párr. 36.

asociados la decisión de si crear o no oficinas conjuntas. Esos países deben persuadirse de que una presencia de las Naciones Unidas que sea coherente y esté aglutinada en una oficina conjunta redundará en una mejora de los servicios que se les prestan. Además, incumbe a los donantes garantizar que las economías que se obtengan en los costos de transacción se destinen verdaderamente a incrementar la dotación de fondos de los programas. En caso contrario, es probable que los países asociados prefieran mantener la situación actual. Los organismos cuyos gastos de mantenimiento de una oficina propia en determinado país rebasen la suma reservada a los programas que hayan de ejecutar en él deberían estudiar con detenimiento la posibilidad de crear una oficina conjunta.

100. Habida cuenta de que se tarda un tiempo considerable en montar una oficina conjunta, **la JJE y el GNUM deberían examinar la lista que ha confeccionado el Grupo de las Oficinas Conjuntas de los países en que convendría instalar una oficina de esa índole, tanto por razones relacionadas con las operaciones como con la ejecución de los programas, desde la perspectiva de las Naciones Unidas.** Los coordinadores residentes de los países incluidos en ella deberían consultar con el gobierno respectivo para averiguar si le interesa que el sistema de las Naciones Unidas instale una oficina conjunta en una fecha futura. Debería tenerse en cuenta la experiencia adquirida en los casos de Maldivas y Cabo Verde. **La JJE y el GNUM deberían informar al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, dentro del proceso de reforma emprendido por el Secretario General y de la revisión trienal amplia de las actividades operacionales para el desarrollo, de los resultados de esas consultas,** tanto de las respuestas favorables como de las razones de las desfavorables. **Esa información, que debería incluir, en su caso, las razones que se hubieran aducido para rechazar la propuesta, debería remitirse a todos los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, es decir, los fondos, los programas y los organismos especializados. Véase la Recomendación 15.**

101. **La reestructuración del perfil de conocimientos y aptitudes del equipo de las Naciones Unidas en determinado país** se vería favorecida por la instalación de una oficina conjunta, aunque no estaría supeditada a ella. Ciertamente, dicha instalación puede ofrecer una buena oportunidad de adaptar mejor la presencia del sistema de las Naciones Unidas en el país "a las necesidades concretas de desarrollo del país de tal modo que se conformen más a los programas de cooperación en curso y proyectados, que a la propia estructura institucional de las Naciones Unidas"¹⁰⁸. Gracias a las evaluaciones comunes para los países, a los MANUD y sus matrices de resultados, a los análisis de los informes sobre el desarrollo humano, a los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza (DELP e instrumentos equivalentes) vigentes, debería resultar más fácil que antes **prever las necesidades totales del país asociado en materia de capacidad y el perfil de conocimientos y aptitudes que habrían de tener los representantes del sistema de**

¹⁰⁸ Véase el apartado b) del párrafo 38 de la resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, que versa sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. En el párrafo 62 de la última resolución de la Asamblea General dedicada a ese tema, la resolución 59/250, de 17 de diciembre de 2004, se reafirma "que la presencia del sistema de las Naciones Unidas en los países debe adecuarse a las necesidades de desarrollo específicas de los países receptores, según se requiere en sus programas nacionales".

las Naciones Unidas en dicho país para ofrecerle unos servicios sustantivos mejores. La evaluación de dicho perfil debería llevarse a cabo en cada organismo, así como en el plano interinstitucional, con miras a compaginar las capacidades técnicas de dichos organismos y permitirles "compartir conocimientos y aptitudes". Cuando esos instrumentos se examinen o actualicen, según los casos, **se tendrá la oportunidad de examinar, con el país asociado, la pertinencia del perfil de conocimientos y aptitudes que haya definido cada organismo en ese momento, así como el perfil interinstitucional¹⁰⁹.**

102. La decisión de facilitar la participación de las comisiones regionales en las actividades que se realizarán en los países, la creación de servicios subregionales de recursos o centros regionales de servicios, según los casos, y la utilización creciente de éstos, el reconocimiento de la utilidad de aprovechar, cada vez más, los recursos técnicos locales, el estrechamiento de las relaciones con las instituciones de Bretton Woods y el fortalecimiento previsto de la coordinación con los donantes bilaterales deberían facilitar, **eventualmente, la definición de los perfiles y la combinación de conocimientos y aptitudes apropiados de los integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Véase la Recomendación 14.**

103. Al determinar el perfil de conocimientos y aptitudes de los integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países, deberían aprovecharse al máximo, también, las posibilidades de consultar las bases de datos y resultados de las sedes, así como de los centros de excelencia de las Naciones Unidas (por ejemplo, los institutos de la UNESCO)¹¹⁰. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deberán tener más en cuenta, en su labor futura, temas como el de

¹⁰⁹ A este respecto, cabe mencionar que varias organizaciones de las Naciones Unidas han emprendido la reorganización de los perfiles de su personal para facilitarle a éste la labor en unas condiciones que varían constantemente; por ejemplo, la ONUDI, el PNUD, el FNUAP, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el UNICEF, por citar sólo unas cuantas. Véase "Effectiveness of the United Nations development system and its operational activities: capacity of the system to provide country level support and develop national capacities", documento de antecedentes para el período de sesiones sustantivo de 2004 del Consejo Económico y Social, párrs. 39 y ss. En un informe de evaluación reciente titulado "UNICEF's Contribution to United Nations Reform and its Impact on UNICEF", redactado por los Sres. Steven Mendelsohn, Abby Stoddard y Alex Mackenzie, del UNICEF, en septiembre de 2004, se recomendó al Fondo que examinara su capacidad de prestar servicios de orientación y capacitación y aportar recursos humanos para llevar a cabo el proceso de elaboración de los DELP.

¹¹⁰ En un futuro próximo, al reorganizar los perfiles de conocimientos y aptitudes de los integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países se tendrán en cuenta, asimismo, los recursos técnicos de que dispongan otras organizaciones internacionales, por ejemplo las instituciones financieras internacionales, para dividir el trabajo de manera más apropiada teniendo en cuenta las ventajas de cada organización.

la incorporación de una perspectiva de género en todas sus actividades y el de los derechos humanos¹¹¹.

104. En la provisión de vacantes deberían tenerse en cuenta, cada vez más, no sólo las necesidades del organismo concreto de que se tratara, sino también las de todo el equipo de las Naciones Unidas en el país, para garantizar la debida ejecución del MANUD. Para que se emprenda una planificación efectiva y previsoras de la gestión de los recursos humanos de los citados equipos, **se recomienda a los departamentos de gestión de recursos humanos de las organizaciones que estén representadas en la JJE (y en el GNUD) que incrementen y perfeccionen su intercambio de información en materia de planificación de la gestión de la plantilla de los citados equipos, en lo que respecta, particularmente, a las vacantes, las sustituciones y las jubilaciones.** Ello ayudaría también a determinar las oportunidades de movilidad del personal, tema que ya se ha tratado en el presente informe.

105. **La estructura de categorías debería alinearse, en la medida de lo posible, en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (aplicando el principio de ofrecer unas condiciones equivalentes, incluida la categoría, por un trabajo equivalente).**

Al contribuyente que sufragas los presupuestos del sistema de las Naciones Unidas y al resto del mundo les resultará difícil entender que se sigan aplicando, en el sistema, unos procedimientos que se oponen a la comparabilidad¹¹².

106. Así pues, parece que la **estructura basada en las oficinas conjuntas** es la más apropiada **para los países que acaben de salir de un conflicto o se hallen en transición, en los cuales será particularmente importante que las Naciones Unidas actúen de manera coherente.** Parece haberse llegado a un acuerdo general en el sentido de que "es imprescindible que [, en las situaciones de transición,] todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas adopten una estrategia coherente única que genere sinergias políticas y operacionales"¹¹³. La definición práctica que se ha dado de la transición es la siguiente: "En las Naciones Unidas se entiende por transición el período dentro de una crisis en el que la asistencia externa es imprescindible para respaldar o consolidar cesaciones de fuego o procesos de paz todavía endeble contribuyendo a la creación de las condiciones necesarias para garantizar la estabilidad política, la seguridad, la justicia y la equidad social"¹¹⁴. **El Inspector cree que las oficinas conjuntas favorecerían la formulación de esa estrategia coherente y única para todos los agentes del Sistema de las Naciones Unidas.**

¹¹¹ Es en esferas como éstas donde la labor de los citados equipos podría beneficiarse del acervo de conocimientos teóricos y prácticos de la sede, por ejemplo de la División para el Adelanto de la Mujer.

¹¹² La Recomendación 10 del presente informe versa, precisamente, sobre la jerarquía de los puestos de los representantes del sistema de las Naciones Unidas.

¹¹³ Informe del Grupo de Trabajo del GNUD y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios sobre cuestiones relativas a la transición, febrero de 2004, pág. 6.

¹¹⁴ *Ibíd.*, pág. 5.

107. Así pues, el Inspector opina que habrá que promover la coherencia y la cohesión instalando oficinas conjuntas y, por consiguiente, recomienda las medidas que se enuncian en los párrafos 96 a 100. Véase la Recomendación 15.

108. Una fórmula que debe estudiar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es la de la **cooperación delegada**, que ya se aplica en algunos organismos bilaterales y que consiste en que un organismo de esta clase se ocupe de las operaciones de desarrollo que haya de realizar un organismo de otro país en el país asociado de que se trate, con lo que el segundo organismo se ahorrará los gastos que entrañaría montar su propia estructura. Esa fórmula se aplica, sobre todo, en el Grupo de Países Afines, dentro del CAD, y convendría que se analizaran las posibilidades de adaptarla al sistema de las Naciones Unidas. **A ese respecto, resulta interesante el programa de colaboración de la ONUDI y el PNUD** que presentó el Administrador del PNUD en el período de sesiones que celebró el Consejo de Administración del Programa en 2004, **y que es susceptible de extenderse a otros organismos.** ONU-Hábitat y el PNUD han concertado **otros acuerdos de colaboración innovadores**¹¹⁵. La concertación de esos acuerdos de colaboración tiene por objeto **hallar soluciones para la cuestión de la adecuación general de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno y de sus correspondientes recursos y capacidades técnicas. Hay que mantener en examen las diversas fórmulas de presencia en los países que se aplican en la actualidad**, ya sean oficinas en los países, oficinas regionales o redes de apoyo, incluidas las de la sedes, comisiones regionales, etc., para determinar los beneficios que reportan a los países asociados y su efectividad. **Véase la Recomendación 16.**

IV. VIGILANCIA DE LOS PROGRESOS DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO

Creación de un "Grupo de Tareas sobre actividades operacionales para el desarrollo" para garantizar la aplicación de la resolución sobre a la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo

109. En el párrafo 43 de la última resolución de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo¹¹⁶, se reconoce "que, pese a esos esfuerzos, la participación de los fondos, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en las actividades operacionales para el desarrollo y los mecanismos de coordinación en los países todavía varía en nivel, calidad e intensidad, y que para algunas organizaciones es insuficiente"; en el párrafo 36, se "pide a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que examinen la manera de

¹¹⁵ Véase "Towards a more effective United Nations at the Country Level", *op. cit.*, Resumen, pág. 10.

¹¹⁶ Véase A/RES/59/250, *op. cit.*, parte IV: Costos de transacción y eficacia, párrs. 34 y 36, y parte V: Coherencia, eficacia y pertinencia de las actividades operacionales para el desarrollo, párr. 43, y "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas", proyecto de resolución A/C.2/59/L.28 de la Asamblea General, de 8 de noviembre de 2004, parte IV: Costos de transacción y eficacia, párr. 14.

simplificar aún más sus normas y procedimientos, y, en ese contexto, asignen alta prioridad a la cuestión de la simplificación y armonización, y que adopten medidas concretas" y, en el párrafo 34, se "invita a los órganos rectores de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participen activamente en actividades de cooperación para el desarrollo y a sus instancias directivas respectivas a que adopten medidas de armonización y simplificación a fin de lograr una reducción sustancial de la carga administrativa y burocrática que supone para las organizaciones y sus asociados nacionales la preparación y realización de actividades operacionales". En la versión anterior del proyecto de resolución, se hizo mención, en concreto, de los procedimientos de racionalización, la necesidad de evitar la duplicación de tareas y el despilfarro, la disminución de la carga que suponen los requisitos de presentación de informes y la reducción de los costos de transacción de las actividades operacionales para el desarrollo.

110. En el párrafo 46 de la citada resolución se prevén también medidas de seguimiento, ya que se pide al Secretario General que, después de consultar a los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, presente un informe al Consejo Económico y Social, en su período de sesiones sustantivo de 2005, "sobre un proceso adecuado de gestión, con directrices, objetivos, parámetros y calendarios claros para la plena aplicación de la presente resolución".

111. Es importante que los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los que están representados en los distintos órganos rectores estén en condiciones de seguir mejor la aplicación de las resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General en que se ofrecen directrices pertinentes a las respectivas secretarías para que lleven a cabo su labor interinstitucional. A fin de que los Estados Miembros desempeñen sus responsabilidades en su integridad y supervisen, es decir, acompañen, respalden y vigilen la aplicación del programa de armonización, simplificación y alineación y determinen su pertinencia, **se recomienda a la Asamblea General que constituya, en 2005, un "Grupo de Tareas sobre actividades operacionales para el desarrollo", que funcione, a título experimental, durante un período inicial de dos años** (que coincidirá con el ciclo de la revisión trienal amplia). El Grupo de Tareas estaría compuesto por miembros de las delegaciones de las cuales salieran los presidentes (o vicepresidentes) de los órganos rectores de los miembros del GNUM. Debería invitarse a la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE a participar en la reunión. Los Estados Miembros deberían pensar en la posibilidad de invitar a las delegaciones de las que procedieran los presidentes de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Comité del Programa y de la Coordinación. Ese "Grupo de Tareas sobre las actividades operacionales para el desarrollo" se reuniría en Nueva York y celebraría un máximo de tres reuniones anuales. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Oficina del GNUM deberían informarle sobre los progresos que se hubieran conseguido, los obstáculos con que se hubiera tropezado y los medios de superarlos. Los integrantes del Grupo de Tareas se encargarían de informar a sus homólogos (presidentes y vicepresidentes) de las diversas organizaciones representadas en el GNUM, lo que ayudaría a los órganos rectores de dichas organizaciones a prepararse para adoptar decisiones coherentes. **También contribuiría a que los Estados Miembros estuvieran mejor informados acerca de las labores interinstitucionales durante los períodos en que no se celebraran sesiones y a fomentar el diálogo, la rendición de cuentas y la transparencia. Véase la Recomendación 17.**

V. MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR LA TRANSPARENCIA DE LAS OPERACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Creación de sitios web

112. **Es esencial contar con información sobre los fondos y los compromisos y hacer previsiones fiables acerca de ellos.** La revelación de información con respecto a las corrientes de ayuda previstas y efectivas es uno de los indicadores que guardan relación con la racionalización de la actividad de los donantes. En el anexo I se ofrecen los indicadores del CAD.

113. Las visitas que hizo el Inspector al terreno revelaron que no todas las instancias de los gobiernos receptores tenían siempre un conocimiento exhaustivo de los datos relativos a los donantes. Tal como se dijo en otro informe de la DCI, "ha resultado difícil obtener siquiera un solo conjunto de datos comparables y precisos sobre el nivel y la cuantía de la asistencia para la educación ofrecida por los diversos participantes en esa esfera"¹¹⁷. En muchos países, los datos sobre la ayuda exterior están desperdigados entre diferentes instituciones. Por otra parte, los informes sobre la cooperación para el desarrollo que redactan los equipos de las Naciones Unidas que hay en los países, cuando los hay, no siempre contienen la información más reciente ni más completa con respecto a todas las fuentes de financiación. Así pues, se recomienda a las organizaciones pertenecientes al GNUM, y en particular a los coordinadores residentes, **que ayuden a los países asociados a reunir información sobre todo el apoyo que presten los donantes a cada país en particular, aprovechando la base de datos que tiene el CAD, pero complementándola con información acerca de fuentes de financiación suplementarias, como las que ofrecen las ONG y el sector privado. Esos datos deberían ofrecerse, de ser posible, en los idiomas nacionales, en un sitio web de consulta libre del país de que se tratara. Cuando fuera posible, debería facilitarse información suplementaria, por ejemplo con respecto a la categoría de gastos, la clase de asistencia y el empleo de ésta. Todo ello aumentaría la rendición de cuentas y la transparencia, en consonancia con el espíritu del Consenso de Monterrey. Las dificultades técnicas pueden y deben superarse en cooperación con el CAD de la OCDE. Véase la Recomendación 18.**

114. A fin de aumentar **la información** acerca de las **operaciones del sistema de las Naciones Unidas** en los países asociados, se recomienda también a la Asamblea General que pida a las organizaciones del GNUM que ayuden a los países asociados a crear un sitio web, de consulta libre, con datos sobre la presencia del sistema de las Naciones Unidas y sus operaciones (por ejemplo, datos sobre la composición, el perfil de conocimientos y aptitudes, las categorías y las nacionalidades de los integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países). Los coordinadores residentes deben desempeñar las funciones que les corresponden. Más adelante, puede ampliarse ese sitio web para dar cabida a otra información, por ejemplo la información sobre financiación externa que se ha recomendado que se reúna en el párrafo anterior. Debe compartirse la experiencia que se haya adquirido en los países en que ya se hayan creado esos sitios web, para aprender de los métodos que hayan dado resultados idóneos. Esos sitios web contribuirán a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas y beneficiarán a los Estados Miembros y a todos sus ciudadanos en general. **Véase la Recomendación 18.**

¹¹⁷ Véanse JIU/REP/2003/5, *op. cit.*, párr. 42, y Recomendación 2.

VI. AUMENTO DE LA COHERENCIA DE LA RECAUDACIÓN DE FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS Y COMPLEMENTARIOS

115. Los Estados Miembros tienen la gran responsabilidad de proporcionar a las organizaciones de las Naciones Unidas unos fondos extrapresupuestarios o complementarios que pueden ayudar a cohesionar, más el sistema, o bien perjudicarlo. El ejercicio de esa responsabilidad puede ayudar a crear un plan coherente de actuación de las Naciones Unidas en los países. Puede favorecer la cooperación, o bien la competencia y la atomización. Los donantes suelen mostrar inclinación a financiar proyectos que les den publicidad, lo que se contradice con las exhortaciones que se hacen a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de que colaboren más y mejor y sumen sus fuerzas para ejecutar los programas, exhortaciones cuyo cumplimiento entraña necesariamente un aumento de la discreción y una disminución de la publicidad que recibe cada organismo concreto. En la actualidad, los donantes tienen unos métodos de financiación que no siempre proporcionan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas el respaldo óptimo que necesitan para plantear la cooperación en materia de desarrollo de manera más coherente y cohesionada. Por consiguiente, hay que pedir que se incrementen las aportaciones de fondos básicos, ya que a las organizaciones del sistema cuyas partidas del presupuesto ordinario no se hayan incrementado a lo largo de los años les resulta muy difícil rechazar la tentadora financiación extrapresupuestaria para las actividades de sus proyectos, para las cuales carecen de recursos básicos. La recaudación de fondos suplementarios, extrapresupuestarios y complementarios resulta indispensable para muchas organizaciones que desean financiar proyectos experimentales novedosos y es fundamental para mantener la reputación sobre el terreno. En muchos países asociados, el prestigio y la reputación de una organización dependen de la cuantía de los fondos que aporte al país.

116. Hoy en día, las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (y sus departamentos) se ven en la necesidad de competir por los fondos y han creado dependencias especiales de recaudación de fondos o de relaciones públicas a esos efectos. En el presente informe se sostiene que hay que mejorar la cooperación en esa esfera. **Las dependencias de recaudación de fondos y relaciones públicas deberían colaborar cada vez más, a fin de mejorar los métodos de financiación de los donantes (bilaterales, del sector privado, etc.) por lo que respecta a los fondos extrapresupuestarios y complementarios.**

117. Por tanto, se recomienda a la **JJE que estudie la posibilidad de constituir un grupo de tareas interinstitucional que se ocupe de la cuestión de la recaudación de fondos extrapresupuestarios y complementarios**, lo que permitiría intercambiar información de manera sistemática, planificar las actividades debidamente y efectuar, cuando fuera posible, operaciones conjuntas, sobre todo de ejecución de programas sobre el terreno. Mediante ello se daría a los donantes la señal de que el sistema de las Naciones Unidas tiene la voluntad de mejorar la transparencia y aplacar las rivalidades. Mediante ello, también, se favorecería un proceder más coherente y transparente por parte de los donantes. Sin embargo, lo más importante es que, gracias a ello, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían **promover la previsibilidad y la sostenibilidad y, además, propugnar la implantación de un sistema de presentación de informes racional y simplificado. El trabajo de ese grupo de tareas podría sentar las bases de lo que podría llegar a ser, en el futuro, una estrategia coherente de recaudación de fondos y relaciones públicas del conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Véase la Recomendación 19.**

VII. OBSERVACIONES FINALES

118. Si se examinan la coherencia y la cohesión de las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, resulta inevitable considerar a los Estados Miembros tanto en su papel de donantes como en su papel de receptores. **Es a ellos a quienes incumbe la responsabilidad de que el sistema de cooperación para el desarrollo sea coherente y esté cohesionado.** Son los Estados Miembros representados en los órganos rectores de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas los que deciden los mandatos, las prioridades, los métodos de trabajo y los métodos de ejecución. Son también ellos los que financian la administración de esas organizaciones y aportan los fondos (tanto básicos como complementarios). No cabe duda de que los métodos que utilicen los donantes para financiar las organizaciones multilaterales pueden aportar coherencia a la labor que realizan las Naciones Unidas en los países, o pueden estorbarla.

119. Se admite, cada vez más, que los donantes bilaterales en esencia los 22 integrantes del CAD, que proporcionan casi todos los fondos a un sistema multilateral internacional de complejidad creciente que facilita alrededor del 30% de la AOD¹¹⁸, tienen la responsabilidad fundamental de obrar con más coherencia y cohesión en su condición de financiadores y directores del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La adopción de decisiones con respecto a la orientación de las prioridades y la gestión, tanto en los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, suele estar repartida entre varios ministerios y departamentos. **Es indispensable, para todo proceso de reforma, incrementar la coherencia y la cohesión del proceso de adopción de decisiones tanto en los países como en los foros de las Naciones Unidas.** Si los Estados Miembros son serios en su intención de mejorar la coherencia y la cohesión, tendrán que prestar mucha más atención al asunto, ya que es un asunto en que toda la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo se juega su reputación.

120. La cuantía de la AOD se ha acrecentado, pero aún no ha llegado al nivel que se esperaba en el período subsiguiente a la celebración de la Conferencia de Monterrey. Dada la cuantía de la AOD, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas luchan por hacerse por esos fondos y el que lo logren o no depende de la idea que tengan los donantes de sus ventajas y puntos fuertes respectivos¹¹⁹. La mejor manera de estimular el progreso de "**la unidad y la determinación**" de todo el sistema de las Naciones Unidas, que se pretende conseguir mediante el proceso de reforma, sería que los donantes incrementaran su apoyo financiero de manera previsible y sostenible.

¹¹⁸ Véase la nota 4 de la parte I.

¹¹⁹ Con respecto a la variación de los métodos de financiación de los donantes, véase "Examen de la cooperación técnica en las Naciones Unidas", A/58/382, 19 de septiembre de 2003, párrs. 49 y ss.

Anexo I

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) ha elaborado 13 indicadores de progreso en materia de armonización y alineación en las tres esferas fundamentales de la asunción del control por los países, la alineación y la armonización, los cuales se exponen a continuación:

I. Asunción del control por los países: Los países asociados coordinan la asistencia para el desarrollo

Los países asociados asumen la dirección de la coordinación de la asistencia para el desarrollo.

1. Los países asociados fijan su propio programa para aumentar la armonización y la alineación.
2. Los países asociados dirigen los procesos nacionales de coordinación.

Los donantes respaldan la capacidad de los países asociados de gestionar la asistencia para el desarrollo.

3. Los donantes respaldan la capacidad de los países asociados de gestionar y coordinar la asistencia para el desarrollo de manera efectiva.

II. Alineación: Los donantes se alinean con las prioridades y los sistemas del país asociado

La asistencia para el desarrollo se presta, cada vez más, atendiendo a las prioridades de los países asociados.

4. Las estrategias de asistencia a los países que tienen los donantes se alinean con las estrategias de reducción de la pobreza o marcos nacionales equivalentes.

Los donantes confían en los sistemas y en los procedimientos de los países asociados.

5. El apoyo presupuestario se programa y se presta de conformidad con las prioridades y los procedimientos presupuestarios de los países asociados.
6. El apoyo presupuestario se presta, cada vez más, por intermedio de los sistemas y los procedimientos de los países asociados.

III. Armonización: Los donantes racionalizan la prestación de ayuda

Los donantes aplican los acuerdos comunes para planificar, gestionar y prestar la ayuda.

7. Los donantes aclaran en qué circunstancias podrían suspender o modificar su apoyo.
8. Los donantes apoyan la adopción de planteamientos sectoriales en esferas de política esenciales.

9. Número de acuerdos de cooperación delegada.

Los donantes reducen el número de misiones, exámenes e informes, cuando proceda.

10. Número de misiones de donantes por cada país asociado, especificando las misiones conjuntas.

11. Los donantes racionalizan los exámenes de diagnóstico.

Los donantes dan información transparente acerca de sus actividades.

12. Los donantes revelan información sobre las corrientes de ayuda previstas y las efectivas.

13. Los donantes difunden su labor de análisis en los países.

Anexo II¹²⁰

GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: INSTRUMENTOS Y PROCESOS NUEVOS

A. Los instrumentos que se utilizarán sólo una vez durante los ciclos de los programas son los siguientes:

La evaluación común para el país¹²¹.

El **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)**, cuya relación con el proceso de elaboración de los DELP se ha estrechado¹²².

La **matriz de resultados del MANUD**, que se asemeja al marco lógico que utilizan muchas organizaciones de las Naciones Unidas que han adoptado sistemas de gestión basada en los resultados, se emplea para determinar la relación entre las prioridades nacionales, las contribuciones generales de las Naciones Unidas y la contribución de cada organismo a las prioridades nacionales de desarrollo. En la matriz de resultados se emplea una terminología que está en consonancia con la de la gestión basada en los resultados del CAD, lo que constituye un avance de por sí.

El **documento del programa del país**¹²³, fue armonizado, en 2002, por los cuatro fondos y programas que participan en su elaboración (UNICEF, PNUD, FNUD y PMA) y en él figura "un acuerdo "de alto nivel" entre los organismos y los gobiernos con respecto a las estrategias, los

¹²⁰ Sírvanse notar que todas las citas siguientes, salvo advertencia en contrario, se han tomado de la **Nota orientativa sobre programación conjunta**, GNUD, 19 de diciembre de 2003, anexo E: glosario.

¹²¹ *Ibíd.* Según el citado glosario, la evaluación común para el país es el instrumento común que emplea el sistema de las Naciones Unidas para analizar la situación nacional en materia de desarrollo y determinar cuáles son las cuestiones de desarrollo fundamentales, centrándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los demás compromisos, objetivos y metas de la Declaración del Milenio y las conferencias internacionales, las cumbres, los convenios y los instrumentos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas.

¹²² Véanse también otros dos informes de la DCI sobre la misma cuestión, que ha elaborado el mismo autor: JIU/REP/2002/2 y JIU/REP/2003/5, Recomendación 7. Véase el sitio web de la DCI: <http://www.unsystem.org/jiu>.

¹²³ En el anexo E: glosario de la Nota orientativa sobre programación conjunta, se lo define como la descripción del programa que haya previsto para el país cada uno de los organismos integrantes del Comité Ejecutivo del GNUD, que se somete a la aprobación de su Junta Ejecutiva. En el documento así definido se enuncian los problemas prioritarios que deberán subsanarse mediante el programa de cooperación del organismo de que se trate y se describen los componentes del programa, el modo en que las estrategias de programas darán los resultados previstos y los recursos que se necesitan.

resultados, los recursos y los asociados de cada organismo de las Naciones Unidas, así como su contribución al MANUD"¹²⁴.

El **plan de acción para el programa del país** es el plan en que se definen las actividades de cooperación de un organismo perteneciente al Comité Ejecutivo del GNUM durante el período de elaboración y ejecución de su programa para el país. Está previsto que sustituya a los diversos documentos de gestión de los programas en los países de los organismos de las Naciones Unidas. Una vez que su junta ejecutiva o consejo de administración haya aprobado el documento del programa de un país, el organismo de que se trate elaborará un plan de acción armonizado para el programa del país, en consulta con sus asociados nacionales, en el que se definirán el formato y la terminología comunes del programa del país para el siguiente ciclo quinquenal; constarán los detalles del programa y los proyectos, incluidos los resultados más importantes que esté previsto obtener y las fórmulas para obtenerlos, y se describirán los acuerdos oficiales en materia de gestión y actividades operacionales y los convenios de gestión del programa y los compromisos respectivos. El modelo de plan de acción para el programa del país es común a todos los organismos, pero contiene una serie de artículos y disposiciones que obligan expresamente a determinados organismos y que afectan a la gestión del programa del país. El plan de acción lo firman el organismo de las Naciones Unidas y el gobierno de que se trate.

El **Plan compartido de Seguimiento y Evaluación del MANUD**, que ofrece una visión general de las actividades de seguimiento y evaluación desde el punto de vista de su relación con los resultados que habrán de obtener, a escala nacional, el gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, tanto individual como colectivamente, y, en la medida de lo posible, otros asociados en el desarrollo, tiene por objeto seguir y evaluar los resultados del MANUD y los resultados y productos principales de los programas y proyectos relacionados del país de que se trate¹²⁵. (Como parte del citado plan, está previsto realizar una evaluación dentro del MANUD conforme a la cual las Naciones Unidas y sus asociados nacionales examinarán conjuntamente los resultados generales que se hayan obtenido al comenzar el penúltimo año (cuarto) del ciclo de programación del MANUD.)

Las reuniones de estrategia conjunta, sustituirán a las cuatro reuniones que se han venido celebrando con las contrapartes nacionales para determinar las nuevas oportunidades de colaboración, particularmente en materia de programación conjunta, y para examinar y estudiar

¹²⁴ E/2003/CRP.1, *op. cit.*, pág. 6.

¹²⁵ Véase "Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework, Guidelines for United Nations Country Teams preparing a CCA and UNDA in 2004", octubre de 2003. Esta guía revisada, para cuya elaboración se contó con la aportación de quienes habían visitado los países, con los comentarios de algunos equipos de las Naciones Unidas en los países y organismos especializados y con servicios de documentación y de asesoría jurídica de determinados organismos, se terminó en diciembre de 2003 y recibió el beneplácito de todos los grupos de programas y gestión, es decir, de todos los integrantes del GNUM, y ha recibido la plena adhesión del PNUM, el FNUAP, el UNICEF y el PMA y se ha enviado a todos los organismos pertenecientes al GNUM por conducto de la Presidencia de este órgano.

la coherencia entre los resultados que se prevén obtener en el MANUD y el contenido sustancial de los respectivos programas de los países.

B. A continuación, se detallan otros instrumentos, distintos de los que acaban de enunciarse, que se pretenden emplear a lo largo de todo el ciclo de los programas:

El **plan de trabajo anual**, en el que se exponen las actividades que se realizarán durante el año para obtener los resultados que se especifiquen en el plan de acción para el programa del país del organismo. En él figurarán el calendario, el presupuesto y las responsabilidades para llevar a cabo las actividades. El plan lo firman el organismo de las Naciones Unidas de que se trate y los asociados nacionales (o subnacionales) que ejecuten las actividades. Por consiguiente, el plan de trabajo anual ofrece la base para planificar las solicitudes de asistencia, los exámenes de los progresos realizados y la transferencia de recursos.

El **modelo de informe sobre la marcha de los trabajos**, que está previsto que utilicen tanto los donantes como los asociados, ofrece un formato común para presentar, con una periodicidad prefijada, unos informes más unificados sobre el estado de ejecución de los programas. En él se expondrán los objetivos de los programas, el modo de ejecución, los recursos que se emplearán y los resultados que se hayan obtenido y, además, se ofrecerán datos desglosados por donante con respecto a la utilización de los recursos financieros y a todas las contribuciones aportadas. La aplicación de ese modelo permitirá aliviar, de manera considerable, la carga de trabajo de los gobiernos asociados, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas y garantizará una comparabilidad, una transparencia y una rendición de cuentas mejores. Para obtener el máximo provecho de esa medida, es importante que el modelo de informe sea aceptado por un círculo lo más amplio posible de asociados en la cooperación para el desarrollo, sobre todo por los donantes bilaterales y por las ONG.

Las modalidades de transferencia de recursos: Los organismos que forman parte del Comité Ejecutivo del GNUM, es decir, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA, han emprendido un proceso de armonización de sus procedimientos financieros en los países, basándose en una evaluación común de los sistemas financieros de los asociados nacionales. Los organismos de las Naciones Unidas que trabajen con los mismos asociados nacionales utilizarán las mismas modalidades de transferencia de recursos. Las modalidades de transferencia que se han ideado para las actividades de programación conjunta son las siguientes:

Gestión paralela de los fondos¹²⁶: Mecanismo de gestión de fondos con arreglo al cual cada una de las organizaciones que participen en el programa conjunto gestionará los suyos propios, con independencia de que provengan de recursos ordinarios o recursos de otra índole. Cada organismo gestionará y desembolsará sus propios fondos.

¹²⁶ En el glosario del anexo E de la Nota orientativa sobre programación conjunta, se la define como un mecanismo de gestión de fondos con arreglo al cual cada una de las organizaciones que participen en el programa conjunto gestionará los suyos propios, con independencia de que provengan de recursos ordinarios o recursos de otra índole.

Gestión de los fondos mediante traspaso: Mecanismo con arreglo al cual los donantes y las organizaciones participantes de las Naciones Unidas aportarán fondos por conducto de un único organismo, denominado el agente administrativo, que habrá sido seleccionado por todos los participantes. La responsabilidad financiera y con respecto a los programas recaerá en las organizaciones participantes y sus asociados nacionales (o subnacionales), que gestionarán su parte respectiva del programa conjunto.

Gestión mancomunada de los fondos: Mecanismo con arreglo al cual las organizaciones participantes de las Naciones Unidas juntan sus fondos y se los entregan a una organización, denominada el agente gestor, que habrán elegido de común acuerdo, en consulta con el asociado nacional (o subnacional). De este modo, las organizaciones de las Naciones Unidas financiarán la misma actividad del mismo asociado y habrá un solo organismo que desembolsará los fondos en nombre de los demás.

Gestión sectorial: Método de colaboración entre el gobierno y los asociados para el desarrollo, que permite coordinar el apoyo a los programas de gasto público y mejorar la eficacia y la efectividad con la que se aprovechan los recursos en el sector de que se trate. En la Nota orientativa revisada sobre programación conjunta, de diciembre de 2003, también se analiza la relación que hay entre la programación conjunta y los planteamientos sectoriales. El apoyo a la gestión sectorial fue una de las prioridades que se marcó el GNUM para 2004, y lo sigue siendo, habida cuenta de que cada vez se hacen llamamientos más frecuentes a la comunidad de donantes para que presten apoyo y gestionen su presupuesto aplicando planteamientos sectoriales. Se ha creado un grupo de trabajo que deberá ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países en esta esfera.
