



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de mayo de 2004
Español
Original: inglés

Asamblea General

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 93 b) de la lista premilinar*

Actividades operacionales para el desarrollo: revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2004

Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2004

Tema 3 a) del programa provisional**

Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: aplicación de las recomendaciones de política de la Asamblea General y del Consejo

Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

- La revisión trienal amplia que se realizará en 2004 será una oportunidad importante para que la Asamblea General evalúe el funcionamiento global del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países y establezca su dirección futura. La oportunidad de esta revisión amplia es especialmente significativa: se llevará a cabo cuatro años después de la aprobación de la Declaración del Milenio y un año antes de su examen por la Asamblea General en 2005. En primer lugar, constituye una ocasión para examinar la forma en que el sistema ha adecuado sus operaciones en los países a la Declaración. En segundo lugar, ha transcurrido suficiente tiempo para considerar por primera vez el impacto al nivel de los países de los procedimientos de reforma iniciados por el Secretario General en 1997 y 2002. Por último, el medio internacional cambiante ha impulsado un debate sobre la función que debe desempeñar el sistema de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo.

* A/59/50 y Corr.1.

** E/2004/100 y Corr.2.

- El informe indica que se han logrado progresos importantes en el logro de la cohesión en el funcionamiento del sistema al nivel de los países y en la adecuación de sus operaciones con el programa de desarrollo resultante de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas y, en particular, a los objetivos de desarrollo del Milenio.
- La capacidad del sistema de las Naciones Unidas para traducir los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos en términos pertinentes a nivel nacional ha mejorado mucho gracias a la amplia aceptación de los objetivos de desarrollo de Milenio. El sistema sirve cada vez más como catalizador para el diálogo nacional entre todos los interesados en la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio, incluso en el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Las Naciones Unidas están ayudando a crear asociaciones conducentes a la acción y han elaborado instrumentos para la rendición de cuentas y la vigilancia, tales como los informes de los países sobre los objetivos de desarrollo del Milenio.
- La evaluación de los instrumentos de diagnóstico y programación, como las evaluaciones comunes de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), ha demostrado sus posibilidades, especialmente en lo que respecta al aumento de la coherencia, y puesto de relieve la importancia de un enfoque más integrado de los marcos nacionales de las estrategias de lucha contra la pobreza.
- Los procesos de reforma han creado firmes imperativos para el trabajo en común, especialmente entre los miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las organizaciones miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El sistema de Coordinadores Residentes funciona cada vez más en muchos países como un instrumento dinámico con un conjunto común de objetivos. Se han emitido directrices claras sobre programación conjunta y se han desarrollado en la práctica programas conjuntos en esferas como el VIH/SIDA, la protección de los niños y el adelanto de la mujer.
- La adopción de programación y la gestión basadas en los resultados por la mayoría de las organizaciones está ayudando a crear una nueva cultura de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas basada en parámetros vinculados a objetivos y metas de desarrollo globales.
- Una esfera crítica en que se está examinando la coherencia en la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo y en que se han logrado progresos es el caso de las transiciones de situaciones de crisis a actividades de desarrollo. Es crucial en esta esfera la capacidad de integrar la reconstrucción, la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo en un marco estratégico único para el establecimiento de la paz y el desarrollo. Se han hecho progresos importantes en esta dirección, como se demuestra en la respuesta de todo el sistema a las situaciones de crisis recientes, por ejemplo, en el Afganistán y en Liberia.
- Sin embargo, la velocidad con que ocurren los cambios es menor de lo que sería deseable. Los esfuerzos por simplificar y armonizar los procedimientos entre las organizaciones han permitido lograr hasta el momento eficiencia limitada. En respuesta a esto, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha formulado un nuevo programa de trabajo encaminado a acelerar los esfuerzos de simplificación y armonización, cuya aplicación

dependerá en gran medida de nuevos cambios institucionales y de la obtención de financiación.

- En primer lugar, reviste una importancia crucial la capacidad de todo el sistema, basada en sus competencias y conocimientos, para proporcionar recursos técnicos pertinentes al nivel de los países y de las regiones. Sin embargo, la falta de incentivos reales y de sistemas de recompensa institucionales para alentar a las diferentes entidades a poner sus conocimientos y capacidades a disposición del sistema de Coordinadores Residentes constituye una limitación seria. Por sobre todo, para poder progresar se necesita un compromiso más firme de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participen en las actividades operacionales para el desarrollo, y esto debe incluir una colaboración que abarque todo el sistema y una participación efectiva de todos, incluidas las entidades que no tienen oficinas en los países.
- En segundo lugar, no es posible exagerar la necesidad de una financiación estable y previsible para las actividades de desarrollo, de acuerdo con las prioridades programáticas identificadas en las evaluaciones comunes de los países y el MANUD. Los esfuerzos por mejorar la coherencia interna, la simplificación y la eficiencia en el sistema de las Naciones Unidas no tendrán éxito si los Estados Miembros no reforman sus prácticas de financiación que reducen la fragmentación, la incoherencia y la competencia innecesaria por recursos escasos. Mientras los arreglos de financiación para las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas sigan siendo deficientes, inestables e imprevisibles, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo no podrá desempeñar plenamente el papel crucial para el logro de un desarrollo amplio y duradero, basado en un consenso nacional e internacional, que está incomparablemente equipado para llevar a cabo. La reflexión sobre nuevos enfoques de la financiación, al tiempo que se preservan algunos de los progresos alcanzados en el período reciente, debe ser una parte importante del examen trienal amplio. Es preciso hacer frente a la disparidad actual entre los niveles de financiación y los mecanismos y los esfuerzos sostenidos necesarios para ayudar a los países a aplicar los objetivos de desarrollo del Milenio.
- Pese a los progresos evidentes alcanzados en los últimos años, el sistema está todavía en los comienzos de una larga marcha hacia la “unidad de propósito y de acción” que desean los Estados Miembros. Su apoyo pleno y tangible será crítico para el éxito en el logro de ese objetivo compartido. Lo que se necesita es un pacto de responsabilidad compartida entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros que garantice compromisos a largo plazo y resultados sostenibles.
- El presente informe es el primer paso para la preparación de la revisión trienal amplia que la Asamblea General emprenderá en su quincuagésimo noveno período de sesiones, y permitirá al Consejo Económico y Social proporcionar sus aportes y sugerencias sobre la base de los análisis contenidos en el presente documento. Tras el examen por el Consejo, el Secretario General presentará recomendaciones sobre la política a la Asamblea General para su proceso de revisión trienal amplia sobre la base de las deliberaciones del Consejo.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	6
II. Panorama global de la eficacia y de los desafíos actuales con que se enfrenta la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo	6–31	7
A. Programa global para el desarrollo y respuesta del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países	6–12	7
B. Respuesta de las Naciones Unidas a los desafíos de la globalización.	13–14	8
C. Políticas mundiales y prioridades nacionales	15–16	9
D. Enfoque amplio y centrado en el ser humano del desarrollo	17–21	9
E. Evaluación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas.	22–29	10
F. La paz y el desarrollo	30–31	12
III. Financiación de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo: desafíos y nuevas perspectivas	32–47	12
A. Adecuación, previsibilidad y estabilidad.	32–38	12
B. Modalidades de financiación	39–45	14
C. Mecanismos de las conferencias sobre promesas de contribuciones.	46–47	16
IV. Reformas de las Naciones Unidas y coordinación sobre el terreno	48–104	16
A. Apoyo al sistema de coordinadores residentes y los mecanismos conexos	51–61	17
B. Dimensiones regionales	62–64	19
C. Simplificación y armonización de los procesos y procedimientos	65–71	20
D. Gestión y evaluación basadas en los resultados	72–80	21
E. Evaluación de los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	81–103	23
V. Capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel nacional y fomento de la capacidad nacional	104–131	29
A. Evaluación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de prestar apoyo a nivel nacional.	104–113	29
B. Fomento de la capacidad nacional, cooperación Sur-Sur y función del sistema de las Naciones Unidas	114–125	32
C. Incorporación de la perspectiva de género en las actividades operacionales para el desarrollo.	126–131	36
VI. Las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en los países en transición de crisis al desarrollo.	132–138	37
A. Formulación de un enfoque amplio a los países en crisis	132–133	37
B. Coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en situaciones de transición	134–135	38

C.	Fomento de la capacidad para consolidar la paz	136-138	39
VII.	Colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y los agentes y asociados para el desarrollo a nivel nacional.....	139-146	40
A.	Autonomía y asociaciones a nivel nacional	139-140	40
B.	Relaciones con las instituciones de Bretton Woods	141-146	41

I. Introducción

1. En el presente informe¹ se examina la aplicación de la resolución 56/201 de la Asamblea General, concentrando la atención en la evaluación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por atender a sus prioridades y necesidades nacionales relacionadas con la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible dentro del marco de la aplicación de los resultados de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas². A fin de ayudar en la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, tras la consideración por el Consejo del presente informe, el Secretario General presentará recomendaciones sobre la política a la Asamblea General basándose en las deliberaciones del Consejo.

2. En la revisión trienal amplia de 2004 deberán también tenerse en cuenta las medidas de reforma emprendidas por el Secretario General en 1997³ y 2002⁴, que tenían por fin aumentar la coherencia y la eficacia de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas mediante la mejora de la coordinación y de las prácticas de gestión.

3. Otro aspecto importante de la revisión trienal amplia consiste en hacer una evaluación de las tendencias mundiales cambiantes y de la dinámica global del desarrollo, que afectan a la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en proporcionar orientación al sistema a fin de permitirle adaptarse al medio global y responder mejor a los problemas emergentes. El presente informe adopta un enfoque orientado hacia el futuro y se concentra en el contexto cambiante, los nuevos desafíos y las respuestas necesarias.

4. El análisis se basa en la evaluación participatoria y en una multiplicidad de instrumentos, entre ellos estudios teóricos, misiones sobre el terreno, reunión de información y documentación de todas las organizaciones del sistema y consultas con los Estados Miembros y con representantes de la sociedad civil⁵. Se concentra principalmente en la evaluación del desempeño y la eficacia de la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas⁶, que requerirá un análisis de sus logros, sus resultados y su impacto. ¿Es el sistema multilateral en su totalidad útil para los países en desarrollo? El análisis que se hace en este informe muestra que, en general, la respuesta es positiva. Tras la aprobación de un programa mundial para el desarrollo que surgió de la Cumbre del Milenio y de otras conferencias y cumbres, el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas está plenamente empeñado en convertir ese programa en realidades nacionales y en ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a sus problemas de desarrollo. El análisis contenido en este informe confirmará la naturaleza de la respuesta de las Naciones Unidas a los desafíos actuales, reconociendo que sus enfoques amplios y centrados en el ser humano constituyen las principales fortalezas de la contribución del sistema de las Naciones Unidas.

5. La evaluación de la eficacia de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo plantea problemas metodológicos, dado que esa contribución no es fácil de medir. Esta limitación se puede superar en parte mediante un análisis de las opiniones expresadas por los países sobre el valor agregado y la pertinencia de la labor del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países y mediante una evaluación cuantitativa de la respuesta del sistema a las necesidades y prioridades nacionales,

en el contexto del fomento del desarrollo de capacidades nacionales a fin de perseguir objetivos nacionales u objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos.

II. Panorama global de la eficacia y de los desafíos actuales con que se enfrenta la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo

A. Programa global para el desarrollo y respuesta del sistema de las Naciones Unidas al nivel de los países

6. Más de tres años después de la celebración de la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas hace frente a muchos problemas nuevos, y también a algunos de muy larga data. El contexto internacional se ha hecho más complejo y exigente. Con el deterioro de la seguridad internacional, la necesidad de la cooperación para el desarrollo como fuente de estabilidad y de esperanza ha pasado a ser más evidente. Si bien la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey han contribuido a fortalecer el consenso sobre el programa mundial de desarrollo y sobre un pacto mundial de responsabilidad colectiva, los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio han seguido siendo desiguales e insatisfactorios. El principal problema a que hace frente el sistema de las Naciones Unidas, en su calidad de custodio de las esperanzas de la humanidad en esta era de ansiedad y crisis, consiste en demostrar que es posible lograr progresos, y avanzar de los objetivos hacia los resultados al nivel de base.

7. La aplicación de la Declaración del Milenio y de los resultados de otras conferencias y cumbres mundiales recae fundamentalmente en los Estados Miembros. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas aporta una contribución importante mediante la prestación de asistencia a los Estados Miembros para lograr esos objetivos a través de la mejora de sus capacidades y la promoción de un entorno nacional e internacional propicio. Los objetivos convenidos en esos eventos internacionales, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, proporcionan parámetros fundamentales para todas las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema, incluidas las de las instituciones de Bretton Woods, y el marco estratégico que el sistema prepara o apoya.

8. Las conferencias mundiales han generado expectativas y un renovado sentido de urgencia con respecto a la adopción de medidas conjuntas. Sin embargo, existe el peligro de que las expectativas no sean realistas. La Asamblea General examinará la aplicación de la Declaración del Milenio en 2005. Esta revisión trienal amplia debería contribuir a ese examen mediante una evaluación del desempeño del sistema en los últimos tres años y de las perspectivas para el futuro inmediato.

9. Una función clave de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo es contribuir a trasladar este programa mundial de desarrollo a las situaciones nacionales, apoyándose para ello en sus dos fuentes de legitimidad: en primer lugar, su capacidad única de lograr un consenso político mundial en torno a un paradigma común y un conjunto de objetivos de desarrollo convenidos; y en segundo lugar, su legitimidad a nivel nacional (como fuente de asesoramiento neutral y de asistencia,

y el reconocimiento de que la cooperación para el desarrollo debe ser impulsada por los países, estar basada en las realidades de desarrollo nacionales, ser compatible con las prioridades nacionales y ser resultado de un diálogo efectivo con las partes interesadas nacionales).

10. Los datos obtenidos de los estudios y de las misiones realizadas para el presente informe confirmaron que los gobiernos y otras partes interesadas nacionales consideran que la función especial del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas se identifica con sus valores fundamentales y característicos: la universalidad, el multilateralismo, la neutralidad, la flexibilidad y el carácter de donación de su ayuda para el desarrollo.

11. Una fortaleza crucial de las Naciones Unidas es la confianza que los países en desarrollo han llegado a tener en ellas como fuente neutral, objetiva y digna de confianza de asistencia técnica y asesoramiento, en que se vinculan los objetivos nacionales e internacionales, y en su aplicación.

12. La presencia de países de todo el mundo en el sistema confiere a éste una ventaja única a este respecto. Sus organizaciones, sin incluir las instituciones de Bretton Woods, realizan actividades en más de 135 países.

B. Respuesta de las Naciones Unidas a los desafíos de la globalización

13. Aunque algunos se preguntaron si la tendencia hacia la globalización podría llegar a invertirse en la situación de inseguridad creada con posterioridad al 9 de septiembre, las tendencias y los indicios recientes sugieren que el proceso de integración ha demostrado hasta el momento ser resistente. Pese a que sigue habiendo fuentes importantes de incertidumbre, el comercio mundial y las corrientes financieras se han recuperado y están aumentando rápidamente. Se prevé que la economía mundial crezca un 3,7% este año, y es posible que crezca a un ritmo más rápido en 2005⁷. También han mejorado el desempeño y las perspectivas de crecimiento a corto plazo de los países en desarrollo. Sin embargo, sigue habiendo grandes disparidades y la pobreza generalizada, la inestabilidad y los conflictos siguen siendo motivo de profunda preocupación en muchos países. Un desafío consiste en asegurar que los países menos adelantados y otros países de ingreso bajo no sean dejados de lado y que se dé a todos los países la posibilidad de beneficiarse plenamente de las corrientes incrementadas de comercio y finanzas internacionales.

14. La expansión actual de la economía, en particular en los países desarrollados, debe verse como una oportunidad de generar impulso para el progreso hacia el logro del programa de desarrollo mundial. Es preciso adoptar dos medidas cruciales: incluir el cumplimiento sostenido de los compromisos asumidos por los países desarrollados en Monterrey y asegurar la reanudación de la ronda de comercio de Doha, con el desarrollo como elemento central. De la misma manera, los países en desarrollo deben proseguir y mantener sus esfuerzos tendientes a aplicar reformas de política e institucionales.

C. Políticas mundiales y prioridades nacionales

15. Los gobiernos que respondieron a la encuesta del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales⁸ observaron que las grandes conferencias de las Naciones Unidas han demostrado ser muy útiles al proporcionar un marco internacionalmente convenido para sus programas nacionales de desarrollo. Ninguna otra organización fuera de las Naciones Unidas podría haber logrado una aceptación mundial de los objetivos y conjuntos de normas globales convenidos, en esas conferencias, a veces en esferas sumamente delicadas, como base para su transposición a nivel nacional. Son ejemplos de esos logros a nivel nacional las iniciativas para la protección del niño y de los grupos vulnerables, el adelanto de la mujer, la promoción de políticas en favor de los pobres y las reformas socialmente sensibles de la gobernanza económica. Sin embargo, algunos expresaron preocupaciones con respecto a los casos en que se utiliza la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas para hacer frente a cuestiones que no están relacionadas con el desarrollo.

16. Los funcionarios gubernamentales de varios países dijeron que la pertinencia de la labor de las Naciones Unidas para el desarrollo nacional había aumentado. Había mejorado también la cohesión dentro del sistema, gracias a una concentración creciente en algunos de los objetivos de desarrollo del Milenio, en lugar de en cuestiones de política que se trataban de manera fragmentada.

D. Enfoque amplio y centrado en el ser humano del desarrollo

17. Se espera que la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas responda a los desafíos actuales que plantea la globalización mediante la promoción de:

a) *Un enfoque del desarrollo centrado en el ser humano.* La asistencia multilateral de las Naciones Unidas debe seguir estando inspirada en valores éticos universalmente compartidos, en la equidad y la justicia, el desarrollo participatorio y centrado en el ser humano, la reducción de las disparidades externas y el respeto de la diversidad. Las estrategias de desarrollo promovidas por las Naciones Unidas deben incluir la equidad social y la seguridad humana.

b) *Un enfoque amplio.* El desarrollo se considera cada vez más un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos económicos, sociales, ambientales y humanitarios. La cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo debe encarar todos ellos en un enfoque amplio. Los esfuerzos de coordinación y armonización, al tiempo que procuran lograr la eficiencia y la eficacia, deben estar orientados hacia este objetivo más amplio.

18. El sistema de las Naciones Unidas debe adoptar este enfoque amplio y multidimensional del desarrollo a través de sus operaciones al nivel de los países utilizando toda la gama de competencias y mandatos de sus organizaciones. Varios participantes señalaron que la reducción de la pobreza está vinculada al crecimiento económico y la creación de empleo, y que las Naciones Unidas deberían fortalecer la transferencia de conocimientos y de experiencias y lecciones aprendidas en otros sitios para apoyar el crecimiento económico de base amplia. Destacaron también que la estrategia amplia de reducción de la pobreza exige que las Naciones Unidas presten más apoyo a la capacidad nacional de producir y competir más eficazmente en los mercados internacionales.

19. Varios participantes en la encuesta señalaron que las organizaciones de las Naciones Unidas están facilitando el acceso a nuevas ideas y conocimientos que son pertinentes en el contexto nacional y el intercambio de experiencias entre diferentes países, y que aunque las oficinas de las Naciones Unidas son con frecuencia de tamaño modesto, las Naciones Unidas tienen acceso a una amplia base de conocimientos y experiencia en varios ámbitos cruciales para el desarrollo.

20. Hay acuerdo general en cuanto a que las Naciones Unidas han podido proporcionar un apoyo útil en sectores como la protección del niño, la salud, la población y la salud reproductiva, y la recuperación después de los conflictos, donde existían normas bien establecidas y redes locales o se movilizaron recursos suficientes. El apoyo a los programas de buena gobernanza parece haber tenido más influencia cuando esos programas formaban parte de estrategias amplias, como en el caso de la recuperación después de los conflictos o las situaciones de prevención de las crisis. Las evaluaciones más positivas correspondían a iniciativas en las que un grupo de organismos de las Naciones Unidas habían desarrollado y aplicado conjuntamente una estrategia integrada en respuesta a un problema concreto, como el VIH/SIDA. Estas iniciativas entrañaban un conjunto de experiencias y recursos en que participaba toda la colectividad de las Naciones Unidas: fondos y programas, organismos especializados y las instituciones de Bretton Woods. Estos son ejemplos claros del valor agregado de las actividades operacionales de las Naciones Unidas en que el sistema de las Naciones Unidas aprovecha las complementariedades entre sus diferentes organismos mediante una cooperación incrementada.

21. Varios funcionarios gubernamentales sugirieron que, en muchos casos, las actividades operacionales de las Naciones Unidas, pese a sus grandes posibilidades, seguían concibiéndose a menudo en forma aislada de proyectos y no se concentraban suficientemente en su función clave de asesoramiento en materia de políticas en el sistema de las Naciones Unidas.

E. Evaluación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas

22. Para llegar a ser un promotor y un asociado digno de confianza en el desarrollo a nivel de los países, el sistema de las Naciones Unidas necesita demostrar que tiene la capacidad y los recursos necesarios para lograr resultados.

23. ¿Tiene el sistema de las Naciones Unidas, con sus competencias y mandatos diversos, sus conocimientos especializados y sus redes de instituciones afiliadas, la capacidad necesaria para responder a la demanda emergente de los países en desarrollo de un enfoque del desarrollo amplio y centrado en el ser humano? A este respecto, un problema identificado por los que han respondido a los cuestionarios es que es posible que varios de los organismos especializados no tengan esa capacidad a nivel de los países, o que su capacidad para establecer vínculos con especialistas y expertos siga siendo limitada o no se utilice adecuadamente. El sistema de coordinadores residentes debería asegurar que no se deje sin utilizar esta capacidad especializada. Sin embargo, hasta el momento, las Naciones Unidas no han aprovechado de manera eficaz y sistemática estos conocimientos y experiencias. Los esfuerzos actuales en la esfera de la gestión de los conocimientos podrían ayudar a mejorar la situación, siempre que los organismos que no tienen representación sobre el terreno proporcionen al sistema sus conocimientos en los países en que son necesarios.

24. Al tiempo que llevó a un compromiso renovado encaminado a obtener una financiación incrementada para el desarrollo, la Conferencia de Monterrey inició también el debate sobre la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. El sistema también ha reconocido la necesidad de una interacción más dinámica con los fondos otorgados en condiciones no concesionarias, las actividades de desarrollo diferentes de la ayuda, como la inversión privada y el comercio, y la colaboración reforzada con el sector privado y la sociedad civil. Es preciso actuar con flexibilidad, rapidez y agilidad en los trabajos operacionales para ayudar a los países a responder rápidamente al medio cambiante creado por la globalización.

25. El análisis de las respuestas indica que el aumento de las actividades de promoción en torno a la Declaración del Milenio y otros objetivos internacionalmente convenidos, junto con las reformas encaminadas a mejorar la coherencia y la calidad de la programación al nivel de los países, han mejorado la visibilidad de las Naciones Unidas y fortalecido su influencia, al igual que su capacidad de lograr resultados en la esfera del desarrollo. Por ejemplo, un funcionario gubernamental dijo que las Naciones Unidas, gracias a las relaciones fructíferas establecidas con diferentes asociados nacionales, podían contribuir más activamente al desarrollo de los países de lo que cabría esperar sobre la base de la magnitud de la presencia de las Naciones Unidas en su país y de los recursos que podía movilizar en él.

26. Sin embargo, es preciso actuar con prudencia cuando se mide el impacto significativo en cuestiones clave como la erradicación de la pobreza y la generación de empleo a través de resultados cuantificables. Varios participantes observaron que hay una gran diferencia entre los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por lograr una mejor concentración, en términos de objetivos y programas, y por actuar en colaboración con los gobiernos nacionales para lograr objetivos convenidos, y los limitados recursos de que dispone. Incluso en los países donde se aprecian más sus servicios de asesoramiento, las Naciones Unidas no cuentan necesariamente con los recursos para cubrir toda la gama de servicios deseados, lo que limita gravemente la eficacia y el impacto de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

27. Algunos elementos clave que se observaron eran la necesidad de: i) definir más claramente el papel rector de las Naciones Unidas en la cooperación internacional para el desarrollo, y ii) establecer asociaciones con otras entidades multilaterales y bilaterales, así como con otros asociados para el desarrollo e interesados nacionales, a fin de proporcionar un apoyo coherente a las prioridades nacionales de desarrollo.

28. El sistema de las Naciones Unidas está bien situado para desempeñar esas funciones. Su contribución a la promoción de conferencias mundiales y la preparación de programas internacionales ha sido crucial. Su apoyo para su aplicación al nivel nacional y regional está aumentando, como lo demuestran los esfuerzos de sus organizaciones por adaptar sus operaciones hacia actividades de promoción, asesoramiento sobre políticas y apoyo de los programas, en lugar de los proyectos. Los organismos son cada vez más conscientes de la necesidad de establecer vínculos entre los procesos nacionales, como los documentos de la estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los mecanismos clave de coordinación de las Naciones Unidas, como las evaluaciones comunes de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), a fin de asegurar que sus políticas y sus ope-

raciones complementen los marcos estratégicos nacionales y proporcionen un apoyo amplio a las estrategias nacionales de desarrollo.

29. ¿Está el sistema de las Naciones Unidas bien organizado para lograr esos objetivos? Parte de este análisis tendrá por fin responder a esta pregunta. Es posible anticipar aquí que, aunque los organismos de las Naciones Unidas están mejor organizados que en el pasado, es preciso que hagan mucho más para lograr una coherencia global en sus operaciones. La cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue haciendo frente al nivel de los países a la complejidad de estructuras, instituciones y procesos de adopción de decisiones fragmentados. La necesidad de asegurar la coherencia, la armonización y la coordinación sigue revistiendo una importancia fundamental.

F. La paz y el desarrollo

30. La Declaración del Milenio ha dado nueva fortaleza al reconocimiento de los vínculos entre la paz y el desarrollo. La paz y la seguridad son esenciales para el desarrollo. Por otra parte, el desempeño económico deficiente y las condiciones persistentes de exclusión social tienen un impacto en el riesgo de conflictos, aunque no sea posible establecer correlaciones simplistas entre ellos. Al nivel de los países, el sistema de las Naciones Unidas debe responder cada vez más a solicitudes de apoyo en esferas que exigen un enfoque integrado de la paz y el desarrollo. Cuando hacen frente a situaciones de perturbación y conflicto civil, los equipos de las Naciones Unidas en los países se ven con frecuencia en la necesidad de prestar asistencia en ámbitos sociales y económicos (por ejemplo, en el funcionamiento de las instituciones públicas, la gobernanza, el respeto de los derechos humanos y la integración social y económica de los grupos vulnerables) para hacer frente a las causas que constituyen la raíz de las crisis. Es posible que se pida al sistema que actúe como puente entre las partes interesadas nacionales, o como “intermediario imparcial”. El sistema de coordinadores residentes suele ser el primer paso para el establecimiento de una infraestructura a nivel de base para las operaciones de mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz de las Naciones Unidas.

31. La experiencia muestra que los límites entre la cooperación para el desarrollo y la prevención de los conflictos se hacen cada vez más difusos, y se reconoce cada vez más la necesidad de un enfoque integrado de la cooperación para el desarrollo, la prevención de los conflictos, la asistencia humanitaria y la gestión de las crisis.

III. Financiación de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo: desafíos y nuevas perspectivas

A. Adecuación, previsibilidad y estabilidad

32. El desempeño y la eficacia de la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas están estrechamente vinculados con el nivel y la previsibilidad de su financiación: una base de recursos estable, segura y confiable, con la masa crítica necesaria para desempeñar sus funciones de promoción, asesoramiento y asistencia es obviamente crucial para lograr resultados.

33. En los dos últimos años se han observado algunos indicios positivos de cambio en las tendencias negativas en la financiación de los diez años anteriores, que es preciso mantener y acelerar como parte del aumento global de la asistencia oficial para el desarrollo. Tras los compromisos asumidos en Monterrey, los principales donantes han empezado a aumentar sus compromisos de asistencia oficial para el desarrollo. Estas tendencias ofrecen oportunidades de revitalizar la financiación de las Naciones Unidas para la cooperación para el desarrollo.

34. Si bien el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio dependerá del compromiso sostenido y a largo plazo de los países en desarrollo de aplicar políticas correctas y movilizar recursos, a medida que el sistema de las Naciones Unidas se prepara para desempeñar un papel crucial y más estratégico en la creación de vínculos entre el programa mundial de desarrollo y los esfuerzos nacionales, su eficacia y su credibilidad se verán determinadas por su capacidad de lograr resultados, que dependerá a su vez del nivel, la estabilidad y la previsibilidad de sus recursos.

35. Las tendencias recientes son alentadoras, pero no resulta de ningún modo claro que se haya reconocido plenamente la necesidad de financiación adecuada y estable para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en el proceso de adopción de decisiones y establecimiento de prioridades de los donantes. En vista de las tareas que las Naciones Unidas deben desempeñar en el nuevo programa mundial para el desarrollo, es urgente hallar soluciones adecuadas para este problema de financiación, tanto en términos cualitativos como en términos cuantitativos.

36. La encuesta y las consultas con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados y partes interesadas mostraron una unanimidad casi completa en el sentido de que el nivel actual de financiación global para la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo es muy insuficiente en relación con las necesidades actuales, y es imprevisible, inestable y exageradamente dependientes de unos pocos donantes. Además, el desequilibrio creciente entre las contribuciones para los recursos "básicos" y para los recursos complementarios de los organismos de las Naciones Unidas y la proliferación de recursos asignados a fines especiales y no a los recursos básicos pueden menoscabar los mandatos fundamentales de las organizaciones del sistema. Algunos donantes importantes subrayaron la necesidad de hacer frente a factores como la escasa previsibilidad, la mala distribución de la carga, los vínculos deficientes entre la financiación y la aplicación de los programas, y la necesidad de mejorar los vínculos todavía imperfectos entre los resultados y la asignación de recursos.

37. Los organismos especializados, en particular, hacen frente a dificultades financieras graves y se han visto obligados a reducir sus actividades de desarrollo a nivel de los países. Aunque es posible que tengan acceso a pequeñas cantidades de fondos regulares prorrateados para la cooperación técnica, dependen en su mayoría de fondos voluntarios, que están en su mayor parte asignados para fines especiales. El despliegue de esos fondos refleja las preferencias de los donantes, y no permite un ajuste flexible de su uso de acuerdo con los criterios de prioridad adoptados en los países en que se llevan a cabo los programas, de acuerdo con un enfoque amplio y equilibrado de la planificación estratégica del desarrollo. Aunque las funciones que podrían cumplir a largo plazo los organismos especializados en lo que hace a ayudar a los países a lograr los objetivos del Milenio podrían ser mayores, la insuficiencia de sus medios financieros tiene un efecto directo en la masa crítica de competencias

técnicas que pueden retener o movilizar y el tipo y las funciones de las estructuras de apoyo al nivel de los países que puede mantener cada organismo.

38. Mientras los arreglos de financiación para las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas sigan siendo insatisfactorios, inestables e imprevisibles, el sistema tropezará con dificultades para desempeñar el papel crucial de promover un desarrollo amplio y duradero, basado en un consenso nacional e internacional, que está equipado como ningún otro para desempeñar.

B. Modalidades de financiación

39. Pese a la universalidad y la neutralidad reconocidas de las Naciones Unidas, y de su función prevista de promover el apoyo a los esfuerzos nacionales por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, la determinación de los niveles de financiación proporcionada a las organizaciones de las Naciones Unidas sigue siendo en buena medida una decisión de tipo “residual”. Los gobiernos pagan en primer término sus “obligaciones” a las organizaciones multilaterales, en los casos en que la financiación se determina sobre la base de contribuciones negociadas y/o prorrateadas, y sólo entonces se determinan en sus listas de prioridades los recursos “residuales” que pueden asignar para satisfacer sus “obligaciones voluntarias” para con el sistema de las Naciones Unidas. Dadas las limitaciones presupuestarias, esto deja a los donantes muy poca flexibilidad y muy poco lugar para tener en cuenta los méritos o deméritos de desarrollo de cada organización; va también en contra de los esfuerzos por lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y del liderazgo que los países donantes pueden proporcionar cuando tratan de alcanzarlos mediante una financiación suficiente.

40. Esta dificultad se identificó claramente durante los debates de los grupos de trabajo sobre este tema en el Consejo Económico y Social en 2003. Se sugirió en esa ocasión que cualquier solución sería de la cuestión requeriría un nuevo examen de la forma en que se organiza la financiación de la cooperación para el desarrollo en las Naciones Unidas. Se hizo referencia a otras modalidades de financiación, como la escala de contribuciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el modelo de reposición adoptado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), los fondos vinculados a usos temáticos específicos (como el ONUSIDA, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

41. En las consultas con los Estados Miembros (tanto donantes como receptores) previas a la preparación del presente informe, se hicieron sugerencias relativas a: a) incentivos más firmes para que los donantes asumieran compromisos plurianuales para los recursos básicos; b) la creación de una “coalición de voluntades” para proporcionar las bases de formas “prorrateadas” de contribuciones; c) una participación estrecha del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el proceso de reposición de la AIF; d) una decisión del trabajo más clara entre el PNUD y el Banco Mundial; e) un nuevo diálogo sobre la distribución de la carga; f) la mejora de la asociación estratégica con los donantes bilaterales; y g) la ampliación de la base de donantes y la inclusión de países en desarrollo de ingresos medios entre los contribuyentes. Los nuevos arreglos de financiación, por muy oportunos que sean para lograr la adicionalidad necesaria, no deben establecerse a costa de la erosión o

la subutilización de los arreglos existentes, en un momento en que una movilización concertada de recursos y capacidades para el logro de los objetivos globales se necesita con más urgencia que nunca.

42. Se reconoce cada vez más que la “financiación anual voluntaria” del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas no satisface adecuadamente las necesidades fundamentales de un apoyo sostenido del desarrollo a largo plazo debido a su inestabilidad inherente, su imprevisibilidad y su incompatibilidad con el imperativo de establecer bases más previsibles y seguras para la financiación del desarrollo, conforme lo solicitado en tantas resoluciones de la Asamblea General. Este es uno de los puntos más importantes en que se hizo hincapié en el cuestionario que se recibió de los gobiernos (incluidos muchos donantes) para la preparación de esta revisión trienal amplia.

43. En este contexto, es preciso examinar brevemente la experiencia obtenida hasta el momento con el marco de financiación multianual. Esta modalidad tiene por fin aumentar los recursos básicos en forma previsible, continua y segura, aunando la financiación y los resultados de la evaluación en un solo proceso amplio. Parece en consecuencia lógico considerar el marco de financiación multianual como un primer paso crítico para revitalizar y estabilizar el compromiso más amplio de la financiación regular de los recursos. Aunque todavía es demasiado pronto para juzgar la eficacia de este mecanismo en relación con sus objetivos declarados, una evaluación preliminar indica que está aumentando el apoyo político de la modalidad de financiación multianual y que la introducción de esa modalidad ha mejorado considerablemente la concentración de la programación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y ha llevado a mejoras en los compromisos de recursos ordinarios para ellas.

44. Los recursos básicos del PNUD han aumentado de 634 millones de dólares de los EE.UU en 2000 a 819 millones (proyectados) en 2003, y los del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han aumentado de 596,7 millones a 732 millones, aunque parte de la mejora se explica por el movimiento de los tipos de cambio.

45. Cualquiera sea el mecanismo, la modalidad o el incentivo introducido para mejorar la financiación, ningún mecanismo puede sustituir a la voluntad política de proporcionar medios financieros suficientes para apoyar las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema. La financiación de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo debe verse en el contexto global de la asistencia multilateral para el desarrollo y de sus esfuerzos constantes por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, al igual que todas las demás actividades de las Naciones Unidas, incluidas las de las instituciones de Bretton Woods, con el fin de mejorar la armonización y la coordinación al nivel de los países. La 14ª reposición de los fondos de la AIF brinda una oportunidad de concentrar la atención en la financiación global de los organismos multilaterales y de determinar una masa crítica de recursos básicos para el sistema de las Naciones Unidas en general y para los fondos y los programas en particular. En ese contexto, es posible comparar la financiación de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo con las sumas prometidas para la reposición de la AIF y otros fondos especiales.

C. Mecanismos de las conferencias sobre promesas de contribuciones

46. Una cuestión conexas, que se ha venido considerando desde hace algún tiempo, se refiere a las conferencias anuales de las Naciones Unidas sobre promesas de contribuciones para las actividades de desarrollo. En respuesta a una solicitud de la Asamblea General, el Secretario General presentó opciones alternativas a la modalidad actual de las conferencias sobre promesas de contribuciones teniendo en cuenta la experiencia obtenida dentro del marco de financiación multianual. La Asamblea decidió volver a examinar esta cuestión en la revisión trienal amplia de 2004.

47. El mecanismo de las conferencias sobre promesas de contribuciones parece haber perdido su validez y su utilidad. Muchos consideran que ese formato está anticuado y sus modalidades son demasiado rígidas, y que las conferencias no se celebran oportunamente. Incluso después de las modificaciones introducidas en el decenio de 1990, que hicieron que las reuniones fueran menos formales y más conducentes a compromisos sustantivos, no ha habido mejoras visibles en la participación y la proporción de recursos básicos o regulares prometidos, especialmente después de la introducción del marco de financiación multianual por el PNUD, el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Los recursos obtenidos a través de las conferencias sobre promesas de contribuciones antes de 1999 aportaban entre el 20% y el 30% de la financiación, pero en 2000 y 2001, esa proporción disminuyó a 0,71% y 0,9%, respectivamente. Se logró el mismo tipo de resultados en los años siguientes. Muy pocos donantes asisten a las reuniones anuales. La conferencia sobre promesas de contribuciones evidentemente ya no es capaz de galvanizar el apoyo político de los donantes importantes, aunque es una oportunidad de reconocer las contribuciones de los países en desarrollo.

IV. Reformas de las Naciones Unidas y coordinación sobre el terreno

48. El establecimiento del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el lanzamiento del MANUD fueron algunos de los principales resultados de la reforma en 1997. La reforma de 2002 se ocupó de las actividades operacionales en el contexto de la medida 14 relativa a la coordinación sobre el terreno y la medida 15 relativa a la cooperación técnica.

49. Se han logrado los resultados alentadores en lo que respecta a mejorar la coherencia y la coordinación, especialmente a través de los mecanismos establecidos por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los últimos tres años. Pese a las limitaciones y las deficiencias, varias de las innovaciones que se han introducido o se están introduciendo han empezado a cambiar la forma en que el sistema funciona al nivel de los países. Hay indicios de un empeño cada vez más firme de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyar la aplicación al nivel de los países de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio. Los esfuerzos conjuntos por iniciar mecanismos en todo el sistema, especialmente en torno a la evaluación común para los países y el MANUD, están fortaleciendo la capacidad del sistema para realizar intervenciones coordinadas que se refuercen mutuamente con el fin de satisfacer las necesidades prioritarias. Es posible observar progresos en la creación de cohesión en

los equipos de los países de las Naciones Unidas y una conciencia colectiva de los méritos de adoptar enfoques amplios en todo el sistema.

50. Sigue habiendo dificultades y debilidades importantes. Los mandatos y las identidades institucionales siguen siendo las fuerzas impulsoras para la mayor parte del personal. Se reconoce cada vez más que es necesario crear una cultura común para todo el sistema, pero esa cultura aún no es una realidad.

A. Apoyo al sistema de coordinadores residentes y los mecanismos conexos

1. Función crucial del sistema de coordinadores residentes

51. El sistema de coordinadores residentes tiene una función crucial en la coordinación al nivel del terreno, que se ha visto reforzada por la delegación creciente de autoridad a ese nivel en la mayoría de las organizaciones. El sistema ha demostrado ser especialmente eficaz para las responsabilidades relacionadas con grupos temáticos que abarcan todo el sistema, la evaluación común para los países y el MANUD, las iniciativas conjuntas de promoción, el apoyo para la coordinación de la ayuda externa, la gestión de las crisis o los casos en que se requiere una función decisiva para facilitar el diálogo entre contrapartes nacionales sobre cuestiones delicadas. El cambio de énfasis del papel individual del coordinador residente a una responsabilidad más colegiada del sistema de coordinadores residentes es uno de los logros más importantes de la introducción de mecanismos y herramientas que abarcan todo el sistema.

2. Necesidad de apoyo adicional para el sistema de coordinadores residentes

52. Las mejoras introducidas en la selección y la evaluación de los coordinadores residentes han contribuido a estas tendencias positivas. Sin embargo, todavía es posible mejorar la calidad y el equilibrio de género en los puestos de coordinador residente, incluso mediante una mayor diversificación de las candidaturas. Actualmente, el 46% de los coordinadores residentes son del Sur, el 36% son mujeres y sólo el 19% vienen de organismos distintos del PNUD.

53. El coordinador residente hace frente actualmente a responsabilidades crecientes a medida que los países tratan de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, y se requiere en mayor medida asesoramiento sobre políticas de desarrollo cruciales y sobre la coordinación de la asistencia externa. En algunos países, la función adicional de coordinador de asuntos humanitarios, con la carga de trabajo resultante, se añade a la función de coordinador residente. El desempeño eficaz de estas funciones requiere mayor apoyo financiero, organizacional y técnico. El PNUD ya ha proporcionado financiación adicional para la oficina del coordinador residente. Sin embargo, se necesita más apoyo en un frente más amplio. No hay actualmente un apoyo institucional y financiero que abarque todo el sistema para los coordinadores residentes. Los datos obtenidos sobre el terreno muestran una notable creatividad en lo que respecta a encontrar y obtener apoyo de todo el sistema para las estructuras del sistema de coordinadores residentes, pero las soluciones están vinculadas a recursos ad hoc al nivel de los países. Los equipos en los países que funcionan bien dependen a menudo de las cualidades y los conocimientos personales del coordinador residente y otros miembros del equipo, y no hay ninguna seguridad de que ese esfuerzo pueda sostenerse a largo plazo.

54. Algunos Estados Miembros con los que se consultó para la preparación del presente informe y algunos representantes de fondos y programas de las Naciones Unidas han señalado la necesidad de aumentar la autoridad formal de los coordinadores residentes en el desarrollo y la utilización de herramientas en todo el sistema, en particular con la introducción de la matriz de resultados del MANUD. La especificación del contenido de esta autoridad adicional y su coherencia con el enfoque colegiado de la gestión del sistema de coordinadores residentes constituyen cuestiones que es preciso encarar. La eficacia del sistema podría mejorar si los organismos compartieran con el personal de las oficinas sobre el terreno un conjunto común de derechos y obligaciones en calidad de miembros del sistema de coordinadores residentes y ajustaran en consecuencia su sistema de evaluación del personal. Ese enfoque, que promueven varios países, pondría de relieve el paso hacia una forma más colegiada de distribución de las responsabilidades dentro del sistema de coordinadores residentes.

3. Casas de las Naciones Unidas/locales comunes

55. Se ha designado un total de 58 Casas de las Naciones Unidas en todo el mundo desde que se aprobaron la definición y los criterios en 1998. Entre 2001 y 2003, se establecieron 17 nuevas Casas de las Naciones Unidas, con lo que se superó el objetivo de cinco nuevas Casas por año. El establecimiento de las Casas de las Naciones Unidas y de los locales comunes ha contribuido mucho al aumento de la colaboración y al logro de una imagen unificada del sistema a nivel de los países, así como a la consecución de ahorros.

56. Las Casas de las Naciones Unidas se han establecido donde las circunstancias eran más favorables. El Grupo de Trabajo sobre locales comunes y servicios compartidos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo busca y aprovecha las oportunidades de establecer nuevas Casas y locales comunes de las Naciones Unidas y proporciona orientación sobre la renovación y el mantenimiento de los locales comunes existentes. Debido al aumento de los peligros para la seguridad a que hacen frente las Naciones Unidas en todo el mundo, el Grupo de Trabajo colabora estrechamente con la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas para ocuparse de las cuestiones relacionadas con la seguridad de los locales comunes.

4. Servicios comunes

57. Se han hecho también progresos con respecto a los servicios compartidos o comunes. El Grupo de Trabajo sobre locales comunes y servicios compartidos inició en noviembre de 2001 un programa piloto de servicios comunes de 18 meses de duración, con apoyo del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para ayudar a los equipos en los países y perfeccionar las directrices operacionales sobre la aplicación de los servicios comunes. El programa dio apoyo a las oficinas sobre el terreno proporcionando a) capacitación y asistencia a ocho países iniciales (Bangladesh, Ecuador, Kirguistán, Filipinas, Uganda, Yemen, Zambia y Zimbabwe), y b) donaciones en calidad de fondos iniciales para desarrollar y mejorar servicios comunes en 24 países, aumentando el número de arreglos comunes en aproximadamente 40% y mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios, en particular en lo que respecta a la seguridad, el mantenimiento de los edificios, la tecnología de la información y las comunicaciones y los servicios de viaje.

58. Se ha adoptado una nueva estrategia para la ampliación de los servicios comunes en el período 2004-2005, que incluye un sistema de seguimiento de los resultados, un sistema de apoyo de los conocimientos basado en la web, fomento de la capacidad e incentivos financieros, que se aplicará a través de un enfoque regional utilizando los expertos y los servicios comunes designados para cada región.

5. Relaciones entre los miembros del sistema de coordinadores residentes

59. Pese a los progresos logrados en el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes y a la mayor unidad en la orientación de las políticas, todavía no se puede considerar que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas actúe como una entidad funcional a nivel de los países. Aún no se ha desarrollado una cultura que abarque todo el sistema.

60. Un motivo importante de preocupación sigue siendo la competencia por los proyectos y los recursos, en particular las contribuciones extrapresupuestarias, que tiende a militar contra la mayor coordinación y colaboración entre los organismos. En varios países, se considera que esta rivalidad menoscaba el espíritu de equipo y reduce los beneficios de los procesos o mecanismos para todo el sistema introducidos hasta el momento.

61. Esta situación no puede resolverse solamente a nivel de los países. Las instrucciones provenientes de la sede suelen tener prioridad en comparación con los acuerdos interorganizacionales al nivel de los países. Hay acuerdos interorganizacionales que se adoptan al nivel de la sede que no llegan a las oficinas de los países de todos los organismos con el mismo énfasis o con la misma interpretación. Esto se complica también por la diversidad de los niveles de descentralización y delegación de autoridad, además de las diferencias de procedimiento, programáticas y sustantivas entre organismos.

B. Dimensiones regionales

62. Hay indicios de que, pese a la concentración en los países de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, los aspectos regionales y subregionales han adquirido una importancia cada vez mayor en la labor del sistema. Las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo son cada vez más conscientes de la necesidad de introducir coherencia en sus actividades operacionales a los niveles regional y subregional. Los fondos y los programas, al igual que los organismos especializados, procuran cada vez más que sus estructuras regionales y subregionales participen en la labor a nivel de los países, en tanto que los equipos en los países están aun más expuestos a los procesos de consulta regionales y a la labor en equipo. Sin embargo, los procesos están sólo en la etapa inicial.

63. La participación de las comisiones regionales en los programas para los países del sistema de las Naciones Unidas sigue siendo limitada. Los equipos en los países se concentran en las actividades a nivel de los países, aunque reconocen a veces los posibles beneficios de una colaboración más estrecha con las comisiones regionales en cuestiones que tienen dimensiones transfronterizas, regionales y mundiales, y del establecimiento de vínculos más fuertes entre las normativas y la labor analítica de las comisiones regionales y la labor de cooperación para el desarrollo al nivel de los países.

64. Los mecanismos de coordinación regional establecidos con arreglo a la resolución 1998/46 del Consejo Económico y Social hicieron posible que las comisiones regionales y, en caso necesario, las partes interesadas regionales, incluidos los bancos regionales de desarrollo, hicieran frente junto con los asociados pertinentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a cuestiones de interés común, especialmente en el ámbito de los esfuerzos por aplicar el programa mundial de desarrollo en contextos regionales y nacionales específicos. Las comisiones regionales consideran que los objetivos de desarrollo del Milenio ofrecen un marco útil para la colaboración con los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La labor de los grupos temáticos a nivel de los países podría beneficiarse y resultar muy fortalecida si se establecieran vínculos regionales con grupos temáticos y redes pertinentes al nivel regional, dadas las competencias técnicas diversificadas de las comisiones regionales y su poder de unificación único con respecto a una variedad de interesados regionales.

C. Simplificación y armonización de los procesos y procedimientos

65. Los fundamentos para las reformas que entrañan simplificación y armonización consisten en maximizar las complementariedades y evitar el desperdicio que implican las duplicaciones como forma de aumentar la eficacia de las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Se persiguen tres objetivos básicos: i) simplificar las normas y procedimientos complejos a fin de reducir los costos de transacción de los gobiernos y de los organismos de las Naciones Unidas; ii) mejorar los resultados financieros y de los programas; y iii) aumentar el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones en pro del desarrollo. Los principios rectores de estas reformas incluyen: a) la plena participación de los gobiernos; b) un enfoque flexible, país por país; c) una concentración en los procesos y los sistemas nacionales; y d) la adopción de prácticas óptimas.

1. Progresos alcanzados

66. El Consejo Económico y Social en su resolución 2003/3 y la Junta Ejecutiva en su reunión conjunta de enero de 2004 reconocieron los progresos alcanzados a este respecto por el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que son miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y pidieron que se redoblaran los esfuerzos encaminados a asegurar la plena aplicación de su programa de trabajo sobre simplificación y armonización presentado en 2002.

67. El grupo de trabajo conjunto el programa y de la gestión del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre simplificación y armonización establecido en 2002 ha desarrollado procedimientos programáticos en consulta con los equipos de las Naciones Unidas en los países y los asociados nacionales e internacionales. Algunas herramientas son pertinentes para las organizaciones del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en tanto que otros son aplicables para todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Varias de estas herramientas, por ejemplo, el Plan de Acción de los Programas para los Países y el plan de trabajo/presupuesto anual se han introducido en cinco países en que el nuevo ciclo de programación de las organizaciones del Comité Ejecutivo se inició en 2004.

68. Se estableció un grupo interinstitucional para mejorar la orientación operacional y promover oportunidades de programación conjunta. El grupo elaboró una tipología de modelos de programación conjunta y arreglos de financiación de acuerdo con tres opciones básicas: a) gestión paralela de los fondos; b) gestión mancomunada; y c) traspaso de fondos. La nota de orientación revisada de diciembre de 2003 sobre la cuestión se ocupa también de la vinculación entre la programación conjunta y los enfoques sectoriales.

69. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo participa asimismo en el programa más amplio de armonización y alineación de las prácticas de los donantes, que se relaciona con la labor analítica de los países, la preparación de los programas y la aplicación, al igual que la vigilancia y la evaluación, reflejando el compromiso con los principios adoptados en el Foro de alto nivel sobre la armonización de Roma (2003) y la labor realizada por el grupo de tareas sobre las prácticas de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Con este fin, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha establecido un grupo de trabajo encargado, entre otras cosas, de elaborar directrices para los equipos en los países sobre apoyo sectorial, que es una de las prioridades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para 2004.

2. Datos obtenidos sobre el terreno

70. Las nuevas herramientas de simplificación y armonización han producido mejoras cualitativas, en particular en las actividades de programación, pero no han llevado todavía a una simplificación global de los procesos. Aunque se han simplificado varios procedimientos, otros —como los relacionados con la documentación de los resultados— han creado, por el momento, una carga de trabajo adicional para los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, y requieren capacitación intensiva y apoyo adicional para el personal en los países. Pese a los esfuerzos realizados por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se necesita más apoyo para los equipos en los países.

71. Las herramientas de simplificación y armonización adoptadas hasta el momento guardan relación con la gestión de los programas multianuales para los países, que son un elemento compartido por las organizaciones del Comité Ejecutivo. Actualmente, los organismos especializados no tienen el mismo sistema de programación para los países. Es esencial hacer nuevos progresos tendientes a la inclusión de los organismos especializados en el proceso de simplificación y armonización si se quiere mejorar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas.

D. Gestión y evaluación basadas en los resultados

72. Los enfoques de gestión basada en los resultados se introdujeron en la mayoría de las organizaciones del sistema entre 1997 y 2002 y trajeron aparejados cambios significativos en la medición y la vigilancia, que pasaron de concentrarse estrechamente en los insumos y los procesos a concentrarse en los resultados en todas las etapas del proceso de gestión: desde la planificación, la aplicación, la vigilancia y la evaluación hasta el aprendizaje y la rendición de cuentas.

73. ¿Se ha logrado mediante la gestión basada en los resultados y los enfoques conexos una mayor eficacia en los organismos de las Naciones Unidas, individualmente y como sistema? A medida que la evaluación del desempeño pasa de los

insumos a los resultados en la cadena causal del marco lógico de la gestión basada en los resultados, la atribución de responsabilidad a organismos, e incluso al sistema, resulta más difícil de determinar. Esto es especialmente cierto con respecto a los resultados a largo plazo vinculados a objetivos globales, cuyo logro no puede atribuirse a un solo organismo. En este caso, es preferible hablar de las contribuciones de los organismos. La identificación de las contribuciones de los organismos entraña una mejor comprensión de los factores que influyen en un resultado particular del desarrollo a largo plazo, que incluyen el papel y las ventajas comparativas de todos los participantes. La medición del desempeño debe basarse en parámetros e indicadores, que están vinculados a macroindicadores de los cambios y el impacto en el desarrollo al nivel de los países, y los resultados específicos planificados para los organismos para un ciclo de programación dado deben vincularse con el impacto de desarrollo a largo plazo deseado en el país.

74. Esto promovería una mayor responsabilidad por parte de los distintos organismos con respecto a los resultados de desarrollo a largo plazo al nivel de los países. Las organizaciones que integran el Comité Ejecutivo han adoptado esa orientación. Para varios organismos, en particular los que no tienen estructuras a nivel de los países, esto requeriría un cambio en su concentración actual, pasando de insumos y aportaciones a nivel de la sede a resultados a nivel de los países; de otra manera, los sistemas de gestión basada en los resultados no podrían medir la eficacia del desarrollo al nivel de los países. Varias organizaciones de las Naciones Unidas y organismos especializados (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la FAO, entre otros) han reconocido este problema y están examinando formas de aumentar su participación en actividades e instrumentos al nivel del terreno en todo el sistema, vinculando sus actividades con las estrategias nacionales.

75. Al nivel interorganizacional, la preparación del MANUD ha mejorado en términos generales la coherencia en la planificación entre los organismos participantes, pero no ha logrado todavía hacer que la concentración de la medición del desempeño pase de la entrega de los productos planificada por los organismos a las contribuciones especificadas y a los resultados estratégicos a largo plazo perseguidos por el sistema en su totalidad. La introducción a fines de 2003 de la matriz de resultados del MANUD tiene por fin hacer frente a este problema mediante la vinculación de los esfuerzos de desarrollo de los organismos con el logro de resultados esperados definidos de manera común y asociados con los objetivos de desarrollo del Milenio y con otros objetivos globales. La utilización efectiva en todo el sistema de la matriz de resultados del MANUD y los enfoques de la gestión basada en los resultados requiere que se encaren, entre otras cosas, las siguientes cuestiones: a) atribución/contribución y responsabilidad con respecto a los resultados a largo plazo al nivel de los países; b) formas de vincular estos resultados con las contribuciones de varios organismos con presencia sobre el terreno; y c) la existencia de una base de datos de referencia viable y correcta, que falta en varios países en que se llevan a cabo programas.

76. Aunque la mayoría de los organismos han introducido matrices lógicas, la capacidad del personal al nivel de los países de utilizar esta herramienta sigue siendo limitada. La mayoría de los organismos reconocen que la participación de los interesados es crucial para definir resultados esperados realistas, evaluar los riesgos, vigilar los progresos, informar sobre el desempeño e integrar las lecciones extraídas en decisiones sobre la gestión. La eficacia para el desarrollo de las operaciones de las

Naciones Unidas no puede determinarse si los objetivos y los resultados del sistema de las Naciones Unidas no se expresan en términos de prioridades y objetivos nacionales.

77. La búsqueda de resultados empieza en los propios países en desarrollo. Ellos necesitan información para decidir la mejor forma de utilizar los recursos disponibles para el desarrollo, ya se trate de recursos internos o de otro tipo. La capacidad estadística y de los sistemas de vigilancia y evaluación es crítica para adoptar decisiones basadas en pruebas de lo que funciona y lo que no funciona. Los organismos de las Naciones Unidas pueden ayudar a difundir conocimientos globales sobre los resultados y ayudar a los países a fortalecer su capacidad de generar datos confiables y oportunos utilizando la información para una adopción flexible de decisiones.

78. Para lograr una cooperación para el desarrollo mejorada y más efectiva es preciso actualizar constantemente el conocimiento de los procesos de desarrollo y lograr una mayor conciencia de los resultados de las actividades de cooperación para el desarrollo en el pasado y de otras situaciones pertinentes. La evaluación, a la vez que un instrumento para la rendición de cuentas, es una fuente de lecciones extraídas de la experiencia anterior. Puede así apoyar la creación de la capacidad necesaria para evaluar y entender la dinámica del desarrollo a fin de optimizar así el potencial y el impacto de las nuevas actividades.

79. Dada la escasez de recursos para las actividades operacionales, la transmisión de lecciones útiles puede ser una de las formas más eficaces en función del costo en que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas puede ayudar a los países a lograr sus objetivos de desarrollo. Estas lecciones serán probablemente más útiles si se extraen de evaluaciones que se ocupan de las cuestiones a que hacen frente los países. Los costos y beneficios de la realización de evaluaciones y la conversión de sus resultados en conocimientos útiles requieren mayor análisis.

80. En 2003, el Consejo Económico y Social subrayó la importancia de la vigilancia y la evaluación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. El Consejo destacó la necesidad de velar por que las autoridades nacionales y los interesados participaran plenamente en los procesos de evaluación e instó al sistema de las Naciones Unidas a que redoblara los esfuerzos por promover el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación, incluida la capacidad de aprovechar la experiencia adquirida en actividades anteriores de las Naciones Unidas que sean pertinentes en cada contexto nacional.

E. Evaluación de los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

81. A petición de la Asamblea General, se llevó a cabo una evaluación de la marcha de los procesos de evaluación común para los países y del MANUD, para determinar sus efectos en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, su calidad y su contribución a una mayor coherencia y eficacia de dichas actividades, así como su estructuración e integración en los esfuerzos y prioridades nacionales de desarrollo. A continuación se resume dicha evaluación, en la que también se abordó la participación, iniciativa y autonomía de los gobiernos en todas las etapas de ambos procesos, la intervención de otros interesados, y la colaboración y coordinación entre los fondos y programas, los organismos especializados, otras entidades de

las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, mediante una mayor armonización de los marcos estratégicos y otros instrumentos y modalidades, y especialmente una mayor compatibilidad con las estrategias de reducción de la pobreza (concretamente los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, allí donde existen). Además de estudios preliminares, consultas interinstitucionales y misiones a nivel de países, en las siguientes observaciones también se tuvo en cuenta una evaluación externa independiente realizada por encargo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en los meses de febrero y marzo de 2004.

1. El valor añadido de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

82. La evaluación común para los países es el instrumento común del sistema de las Naciones Unidas para analizar la situación del desarrollo en los países, determinar cuestiones clave al respecto a la luz de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y reconocer las raíces profundas y las dimensiones sociales de los principales problemas del desarrollo. El MANUD, denominado a menudo plan de actividades del sistema de las Naciones Unidas, es el marco estratégico común de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas a nivel de países y facilita una respuesta colectiva, coherente e integrada a las prioridades y necesidades nacionales. El MANUD es el resultado de la evaluación común para los países y el siguiente paso en la preparación de los programas y proyectos de cooperación del sistema de las Naciones Unidas en los países.

83. La adopción de la evaluación común para los países y el MANUD como nuevo conjunto de instrumentos de evaluación y planificación ha sido uno de los intentos más visibles hasta ahora de dotar de coherencia y mayor coordinación a las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países. Hasta marzo de 2004, habían preparado evaluaciones comunes 106 países, de los cuales 16 habían iniciado una segunda ronda, mientras que habían preparado marcos de asistencia 85 países, de los cuales 11 habían iniciado una segunda ronda. Únicamente aquellos países que finalizaron sus marcos de asistencia en el último trimestre de 2003 o en 2004 (unos 15) habrán utilizado la nueva matriz de resultados del MANUD introducida en las directrices de octubre de 2003. Aplicado todavía con carácter experimental, el MANUD ha sido objeto de evaluación periódica, que han compartido los Estados Miembros durante las dos últimas revisiones trienales de la política.

84. Desde la revisión trienal de 2001, la evaluación común para los países y el MANUD han seguido evolucionando como marcos de referencia comunes para la programación por países, sobre todo para las organizaciones del Comité Ejecutivo, a lo cual han contribuido la sincronización de sus ciclos de programación por países, las intensas actividades de capacitación y la amplia difusión de las directrices. Las mejoras recientes introducidas en los procesos de la evaluación común para los países y el MANUD pueden redundar en una mayor coherencia de los programas de las Naciones Unidas, utilizando el primero como base para atender a prioridades debidamente seleccionadas y el segundo para subrayar aspectos de complementariedad en determinadas esferas del sistema. Otros factores positivos son:

a) Su utilización en la ejecución del programa mundial derivado de la Cumbre de Milenio y otras conferencias y cumbres, así como en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) El aumento de la coordinación y la comunicación entre ministerios y organismos; y

c) Una mayor conciencia del enfoque basado en los resultados en las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, especialmente tras la introducción de la matriz de resultados del MANUD .

85. No es posible hasta ahora determinar los efectos de los procesos de la evaluación común y el MANUD en el desarrollo, aparte de las oportunidades que representan de mejorar la coordinación y la coherencia de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

2. Evaluación de la calidad

86. Los evaluadores externos reconocieron el notable aumento de la calidad de ambos instrumentos en el período al que se refiere el presente informe y su concentración más precisa en un número reducido de cuestiones básicas relativas al desarrollo, especialmente en los países que habían preparado anteriormente evaluaciones comunes y marcos de asistencia, si bien aún es posible una mayor simplificación, concisión, rigor y concentración analítica. Ambos instrumentos constituyen importantes canales de comunicación con los interesados nacionales y destacan por su gran valor, ya sea a nivel de formulación de propuestas o de promoción.

87. Ambos instrumentos son resultado principalmente de la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países, más que de todo el sistema de coordinadores residentes, del que forman parte también organizaciones que, sin tener oficinas en los países, mantienen en ellos una presencia activa. Se está haciendo todo lo posible por asegurar una más amplia participación de todo el sistema de las Naciones Unidas. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo introdujo recientemente un sistema de apoyo y garantía de calidad con miras a aumentar la calidad de la evaluación común para los países y el MANUD, mediante el establecimiento de “equipos virtuales” organizados a nivel regional con el apoyo de las oficinas técnicas regionales de las organizaciones del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3. Cobertura temática

88. Si bien la evaluación común para los países y el MANUD se orientan cada vez más al apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, hasta ahora su contenido económico (especialmente en lo relativo al comercio, las corrientes de inversión y la tecnología de la información y las comunicaciones) ha sido limitado, y la atención se ha centrado claramente en las cuestiones sociales y humanitarias. Esta situación sólo puede cambiar si aumenta la contribución, aún demasiado modesta, a esas intervenciones por parte de algunos organismos especializados fundamentales, las comisiones regionales y otras entidades de las Naciones Unidas sin representación o con escasa presencia en los países, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las comisiones regionales, sin olvidar las instituciones de Bretton Woods, aunque existen ejemplos de contribuciones considerables, especialmente del Banco Mundial, en algunos países. La participación de los organismos y una mayor utilización de las competencias de que disponen pueden potenciar esos mecanismos, ampliar su cobertura temática y facilitar en último término una mejor respuesta a las prioridades nacionales con arreglo a un enfoque amplio en materia de desarrollo.

89. Existen ejemplos de documentos relativos a la evaluación común para los países y al MANUD en los que se integran de manera efectiva cuestiones sobre el desarrollo y se reflejan ampliamente las prioridades nacionales, lo cual debería repetirse en mayor escala en otros lugares. A menos que el sistema de coordinadores residentes extraiga enseñanzas y competencias de las muy diversas experiencias que existen en las instituciones del sistema, especialmente las instituciones de Bretton Woods, la evaluación común para los países y el MANUD no podrán ser pertinentes para los países receptores, como se espera de ellos, y sólo tendrán valor en cuanto instrumentos internos del sistema de las Naciones Unidas⁹.

4. Eficacia en función de los costos y costos de transacción

90. Junto con la posibilidad de una mayor rendición de cuentas, la adopción de un enfoque basado en los resultados en la evaluación común para los países y el MANUD ha traído consigo nuevas necesidades de datos y supervisión. No es fácil calibrar los efectos de ambos procesos en la eficacia en función de los costos del sistema en el ejercicio de sus funciones de planificación, programación, aplicación y supervisión, aunque su preparación exigió una carga de trabajo adicional. No obstante, no ha sido posible determinar si se han simplificado otros procesos propios de ciertos organismos. En último término, los costos de transacción deberían disminuir gracias a la simplificación o la reducción de los procesos.

5. Participación de los organismos de las Naciones Unidas y modalidades de programación

91. Pese al empeño activo que se ha puesto en la participación en ambos procesos de una muestra más representativa del sistema de las Naciones Unidas, especialmente de entidades con presencia escasa o nula sobre el terreno, existe un problema objetivo ligado a las diferentes modalidades de programación. Los organismos que basan sus actividades en un ciclo de presupuestación bienal o en la financiación de proyectos tienen dificultades a la hora de participar en todos los aspectos del MANUD, puesto que no pueden comprometer recursos para un período de cinco años. La programación multianual por países facilita un mayor grado de participación de otras organizaciones.

6. Iniciativa de los gobiernos y autonomía nacional

92. Los evaluadores externos han señalado que en general los gobiernos acogen bien la introducción de la evaluación común para los países y el MANUD, aunque el grado de iniciativa y autonomía nacional varía de país a país. La limitada capacidad de algunos países, especialmente los países menos adelantados, impide que los gobiernos asuman de una manera más activa y comprometida la iniciativa y autonomía que les corresponde. En contados casos, los esfuerzos de los equipos de las Naciones Unidas en los países por facilitar la participación de los gobiernos se consideraron insatisfactorios. Los frecuentes cambios que se producen en los gobiernos también repercuten en la iniciativa y autonomía nacional. Algunas instituciones gubernamentales prefieren trabajar con los organismos de las Naciones Unidas de uno en uno, en vez de negociar con mecanismos multisectoriales de todo el sistema.

93. La importancia relativa de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas en cada país es de suma importancia a la hora de determinar el grado de interés nacional en participar activamente en la evaluación común para los países y el MANUD, cuyos beneficios evidentes de aumento de la coherencia y unidad de sentido del sistema de las

Naciones Unidas deberían compararse luego con los costos de transacción inherentes a la participación nacional, sin olvidar que en las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se da la máxima prioridad a una participación más activa de los interesados nacionales. Aunque existe unanimidad entre todas las partes consultadas en que los gobiernos nacionales deben “hacer suyo” el MANUD y darle todo su apoyo, hay diversidad de opiniones en lo que se refiere a la evaluación común para los países. Existen ejemplos concretos de evaluaciones de calidad que indican que la participación directa de los interesados nacionales ha sido beneficiosa para el proceso, que ha podido reflejar mejor las prioridades y en algunos casos ir más allá del catálogo habitual de objetivos de desarrollo inspirados por los objetivos de desarrollo del Milenio. Al mismo tiempo, cuando los gobiernos toman la iniciativa en el proceso, pueden tratar de limitar el alcance de la evaluación común, por ejemplo, en ámbitos considerados políticamente delicados.

7. Integración en los marcos nacionales de desarrollo, especialmente las estrategias de lucha contra la pobreza

94. La proliferación de participantes en las actividades de cooperación para el desarrollo está ligada a múltiples instrumentos diagnósticos y marcos de planificación o cooperación con base en los países. Además de la evaluación común para los países y el MANUD, se han promovido varios enfoques sectoriales. Se han utilizado durante años esquemas o marcos propios de cada organismo y se han introducido otros nuevos. En el ámbito de las actividades de cooperación técnica en materia de comercio, se puso en marcha el marco integrado del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el PNUD, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro de Comercio Internacional y la UNCTAD, con el objetivo específico de potenciar la asistencia en materia de comercio y desarrollo, facilitando vínculos más estrechos con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, allí donde existen. Dicho marco se ha convertido para muchos donantes en el principal instrumento de asistencia a los países menos adelantados en materia de comercio y para el Centro de Comercio Internacional y la UNCTAD en un importante instrumento de cooperación técnica.

95. Todos esos esquemas de coordinación son aceptables sólo en la medida en que se integren en los marcos nacionales que definen las prioridades, estrategias y políticas de los países. Los datos demuestran la convergencia del MANUD con las prioridades nacionales (por ejemplo, en Etiopía, la India, Kenya, Kirguistán, Madagascar, el Pakistán, Sri Lanka y Tanzania) y su concordancia con las estrategias y planes nacionales de lucha contra la pobreza (por ejemplo, en Benin, Etiopía, Nepal, Tanzania y Uganda). En otros casos, ante la falta de una estrategia de desarrollo claramente definida y unificada por parte del gobierno, se hace más difícil contar con una estrategia general de las Naciones Unidas, salvo por sectores.

96. Se ha avanzado considerablemente en la introducción de un proceso o estrategia de lucha contra la pobreza, promovida en principio por las instituciones de Bretton Woods con el lanzamiento de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. La estrategia de lucha contra la pobreza ha llegado a convertirse en una estrategia general de desarrollo a nivel nacional, a menudo la única estrategia adoptada en el país interesado, y en un medio conductor insustituible entre los sistemas nacionales de planificación y presupuestación y los objetivos mundiales promovidos por las Naciones Unidas.

97. Asumida como propia a nivel nacional, la estrategia de lucha contra la pobreza ha sido ampliamente aceptada por 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. También es evidente que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza llevan consigo un cierto grado de financiación adicional. Se ha avanzado mucho para alcanzar la autonomía nacional en la estrategia de lucha contra la pobreza, gracias a la participación más activa de los gobiernos y a una asociación de base amplia a nivel nacional. Entre las ventajas de la estrategia de lucha contra la pobreza cabe mencionar su orientación basada en los resultados y su gran amplitud. Estos son principios de cooperación para el desarrollo que el sistema de las Naciones Unidas ha promovido y preconizado desde hace mucho tiempo.

98. Donde no existe una estrategia de lucha contra la pobreza, las consideraciones hechas en la presente sección son válidas para cualquier otra estrategia o plataforma nacional reconocida por el gobierno y el país como marco de referencia básico para una política de desarrollo coherente.

99. Los vínculos entre los procesos de la evaluación común para los países y el MANUD por una parte, y la estrategia de lucha contra la pobreza por otra siguen siendo variables. Existen indicios claros de convergencia entre determinadas cuestiones de los procesos de evaluación común para los países y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, en la medida en que ambos reflejan las prioridades nacionales de desarrollo. Un buen proceso de evaluación común, formulado antes del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, podría ser útil como base para la preparación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, e incluso como instrumento metodológico (como en el caso de Benin), con lo cual se evitaría la superposición de tareas.

100. Sin embargo, hay que reconocer que en muchos casos la evaluación común para los países no se ha formulado como premisa de ningún otro marco, salvo el MANUD. Allí donde existe un documento de estrategia de lucha contra la pobreza, se recomienda que el proceso de evaluación común arranque de dicho documento. La necesidad de integrar todos los marcos y los instrumentos de programación adoptados por el sistema de las Naciones Unidas y sus diversas organizaciones con las estrategias nacionales de desarrollo hace casi inevitable el vínculo con las estrategias de lucha contra la pobreza.

101. Como dato interesante, incluso organizaciones de las Naciones Unidas que tal vez no hayan desempeñado una función clave en los procesos de la evaluación común para los países y el MANUD, como la UNCTAD o algunos organismos especializados, han comprobado que la armonización con la estrategia de lucha contra la pobreza o un instrumento similar de planificación nacional es el único medio de garantizar un cierto grado de coherencia a nivel nacional en sus actividades de asistencia para el desarrollo.

102. Es posible especular sobre la posible interacción del sistema de las Naciones Unidas y la estrategia de lucha contra la pobreza. El sistema de las Naciones Unidas podría estar en condiciones especialmente idóneas de tomar la iniciativa para promover el desarrollo de la capacidad nacional que exige la estrategia de lucha contra la pobreza. 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 con-

tribuir a la formulación y aplicación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Aunque tal vez esto no ha ocurrido aún en gran medida, sus posibilidades son considerables, dada la credibilidad de que goza el sistema de las Naciones Unidas entre los gobiernos nacionales en materia de coordinación de la ayuda y si todos los organismos de asistencia para el desarrollo armonizan sus contribuciones respectivas con la orientación de la estrategia de lucha contra la pobreza.

103. Allí donde la estrategia de lucha contra la pobreza goza del amplio reconocimiento de los asociados para el desarrollo, se indicó que tal vez no fuera necesaria la evaluación común para los países y que los equipos de las Naciones Unidas en los países debían dedicarse más bien a prestar asistencia al proceso de formulación de la estrategia. Uno de los mayores obstáculos a la armonización entre los procesos de la evaluación común para los países y el MANUD por un lado y la estrategia de lucha contra la pobreza por otro es la falta de sincronización de los ciclos de programación de esos procesos con el calendario de la estrategia de lucha contra la pobreza, no digamos con el calendario del proceso de planificación nacional. A fin de apoyar con mayor eficacia el desarrollo nacional, lo ideal sería que todos los ciclos (el MANUD, la estrategia de asistencia a los países y otros) fueran compatibles con los ciclos nacionales. Dada la variedad de sistemas nacionales, ese ideal podría ser inalcanzable. Además de compatibilizar los ciclos al máximo posible, deberían probarse otros enfoques, como los sistemas flexibles y descentralizados de gestión de los programas de asistencia para el desarrollo.

V. Capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel nacional y fomento de la capacidad nacional

A. Evaluación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de prestar apoyo a nivel nacional

104. La estructura del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de países ha crecido gradualmente en respuesta a nuevas necesidades y a la voluntad colectiva de los gobiernos de los Estados Miembros. En general, dicha estructura ha prestado buenos servicios al sistema y a los Estados Miembros¹⁰, goza de amplia aceptación, forma parte indispensable del sistema mundial para el desarrollo y es una fuente incomparable de ayuda a los gobiernos y a sus pueblos.

105. No obstante, con el transcurso del tiempo han surgido varias anomalías. Tras la sucesión de conferencias mundiales y planes de acción, los mandatos de las diversas organizaciones se han entrelazado. Sin embargo, las cuestiones relativas a los recursos humanos y las competencias disponibles sobre el terreno se sigue considerando un asunto que debe abordar cada organismo por separado, no algo que afecta a todo el sistema. Los Estados Miembros han expresado su preocupación por la heterogeneidad de las competencias y la desigual calidad del personal, que varía de país a país y de organismo a organismo. Mientras que los cuatro organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en particular el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tienen oficinas razonablemente grandes, los demás organismos disponen en su mayoría de muy escasas capacidades técnicas sobre el terreno y dependen casi exclusivamente de expertos contratados en función de las necesidades y, en muchos casos, del apoyo prestado por sus respectivas

sedes y oficinas regionales. En la mayoría de los países visitados, la impresión general es que los organismos de las Naciones Unidas sin oficinas en los países apenas participan en el sistema de coordinadores residentes y en los mecanismos de coordinación nacional.

106. En respuesta a esos problemas y ante las nuevas prioridades del desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas ha intensificado sus actividades a nivel nacional y regional, delegando a su personal sobre el terreno un mayor grado de responsabilidad en la adopción de decisiones y, en la medida de lo posible, descentralizando recursos a las oficinas exteriores. Entre 1998 y 2002, el número total de funcionarios de las organizaciones del régimen común de las Naciones Unidas permaneció prácticamente estable en las sedes, con un leve aumento de 21.409 a 21.850; en cuanto al personal de proyectos, descendió de 7.128 a 4.148; pero aumentó considerablemente en las oficinas exteriores, de 23.064 a 27.245.

107. Los esfuerzos de reforma de los organismos de las Naciones Unidas con oficinas en los países incluyen una mejor preparación de su personal para poder hacer frente a las nuevas necesidades, especialmente la necesidad de una mayor coordinación y una función de asesoramiento en materia de políticas. Por ejemplo, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) llevaron a cabo sendos reajustes de funciones a todos los niveles, gracias a lo cual se logró la concordancia entre las competencias de los funcionarios y sus diversas responsabilidades, mientras que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) adoptó medidas para descentralizar más su estructura y delegar más autoridad a su personal sobre el terreno. Al objeto de mejorar su desempeño y robustecer las competencias de gestión, los organismos de las Naciones Unidas han revisado y remozado sus sistemas de gestión de la actuación profesional y evaluación del personal.

108. Sin embargo, los cambios no se están produciendo al ritmo que se esperaba. Los esfuerzos de reforma exigen que el personal adquiera nuevas competencias técnicas y de gestión en los marcos de aprendizaje institucional y perfeccionamiento del personal. Es muy necesario promover un programa de capacitación y formación para todo el sistema por conducto de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, vinculado a los sistemas de evaluación de la actuación profesional.

1. Apoyo a nivel regional

109. A fin de apoyar y fortalecer la capacidad en materia de recursos humanos a nivel nacional, los organismos han comenzado a transferir recursos y delegar autoridad a las estructuras regionales y subregionales. Aproximadamente un 15% de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo se canaliza por conducto de mecanismos nacionales de diversa índole. La reestructuración y descentralización del PNUD ha culminado en la asignación de especialistas en materia de políticas a nueve servicios subregionales de expertos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) está en vías de descentralización, con miras a fortalecer las oficinas regionales y nacionales y poner las actividades de cooperación técnica más en función de las necesidades. La armonización de las estructuras regionales y subregionales de los organismos de las Naciones Unidas fortalecería la colaboración a esos niveles y pondría un mayor número de expertos a disposición de los programas nacionales. Como los costos relacionados con la asistencia de las dependencias regionales a los equipos en los países se han financiado con cargo a los presupuestos de los programas nacionales, los

equipos en los países no se atreven a solicitar todo el apoyo que necesitan. En este sentido, se requieren mecanismos de financiación más flexibles.

2. Presencia en los países y utilización flexible de los recursos humanos

110. Ante los cambios radicales producidos en el entorno económico a nivel mundial y nacional y la nueva dinámica del desarrollo, se impone ajustar adecuadamente la presencia del sistema de las Naciones Unidas en los países. Aunque no todos los organismos pueden tener presencia sobre el terreno, ésta debería reflejar sectores y cuestiones prioritarias a nivel mundial y nacional. Por ejemplo, la erradicación de la pobreza es la máxima prioridad en materia de desarrollo y se considera fundamental al respecto el papel de la agricultura y el desarrollo rural, pues más del 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales. Pero el FIDA, el organismo de las Naciones Unidas a quien compete más directamente la erradicación de la pobreza rural, no tiene oficinas sobre el terreno ni recursos suficientes para prestar asistencia técnica a gran escala. La promoción de las políticas comerciales sobre el terreno también se ve negativamente afectada, pues la UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional, que son las entidades de las Naciones Unidas con competencia directa en cuestiones relativas al comercio, no están representadas en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Asimismo, para la utilización sostenible de los recursos nacionales se requieren los conocimientos del PNUMA y para la eliminación de los barrios de tugurios es preciso el asesoramiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Una cuestión clave que se debe resolver es el modo de participación, tanto a nivel sustantivo como operacional, de los organismos no residentes en la aplicación de cualquier programa amplio de reducción de la pobreza. Varios organismos están estudiando la posibilidad de asignar funcionarios a las oficinas de los coordinadores residentes o a las oficinas de otros organismos operacionales de mayor calibre.

111. En la medida 14 de la reforma de 2002, el Secretario General pidió que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaborara un plan que incluiría la mancomunidad de recursos y la puesta en común de las bases de datos y las redes de conocimientos. Los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países reconocen que los procedimientos administrativos existentes limitan la utilización flexible de los recursos humanos que requiere la medida 14. Diferentes organismos con presencia en un país deberían ser capaces de intercambiar su personal o poner en común sus propios expertos, a quienes podrían recurrir en caso de necesidad en lugar de solicitar los servicios de expertos externos, siempre que las competencias de aquellos sean pertinentes a sus necesidades¹¹. Los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones pueden facilitar a los gobiernos, los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros el acceso recíproco a los conocimientos, especialmente el acceso a los servicios técnicos y de consulta de cualquier parte de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas debería adoptar medidas concretas para movilizar en los países las competencias prácticas disponibles a nivel regional y mundial, incluso de los organismos no residentes de las Naciones Unidas. El sistema de coordinadores residentes tiene la responsabilidad de mancomunar expertos y competencias técnicas para prestar un mejor servicio a los países donde se ejecutan programas, aunque por el momento no parece tener la capacidad suficiente, en términos de financiación y recursos humanos, para cumplir eficazmente con esa responsabilidad.

3. La conectividad al servicio del desarrollo

112. En varias ocasiones la Asamblea General ha alentado a las organizaciones de las Naciones Unidas a aplicar y utilizar en todo el sistema la tecnología de la información y las comunicaciones, a fin de fortalecer su capacidad para generar y compartir conocimientos y utilizar más eficazmente sus servicios de comunicación con los Estados Miembros. El sistema de las Naciones Unidas dispone de enormes repositorios de conocimientos e información, pero no se ha institucionalizado en todo el sistema un mecanismo fiable de intercambio de información y gestión de los conocimientos, ni se ha procedido a documentar y catalogar en todo el sistema las competencias de los organismos relativas a los objetivos de desarrollo del Milenio y a temas intersectoriales.

113. Se está elaborando actualmente una estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones para todo el sistema de las Naciones Unidas. Las competencias y estructuras necesarias para poner en marcha dicha estrategia deberán ser analizadas simultáneamente a un examen general de la estructura del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno.

B. Fomento de la capacidad nacional, cooperación Sur-Sur y función del sistema de las Naciones Unidas

114. La Asamblea General ha subrayado que el fomento de la capacidad y su sostenibilidad deben figurar explícitamente entre los objetivos de la asistencia técnica prestada mediante las actividades operacionales de las Naciones Unidas, y ha pedido concretamente al sistema de las Naciones Unidas, que fomente la capacidad de los gobiernos nacionales de coordinar la asistencia externa, establecer bancos de datos y llevar a cabo evaluaciones de la pobreza, y que recurra, en la mayor medida posible y practicable, a los especialistas nacionales y las tecnologías locales en la realización de las actividades operacionales.

115. El Consejo Económico y Social ha instado a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, en el marco de sus respectivos mandatos, presten apoyo a los gobiernos receptores y a los interesados que corresponda para elaborar estrategias de fomento de la capacidad con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente; a que intensifiquen el intercambio de información entre organismos sobre las prácticas recomendadas de fomento de la capacidad e incorporen esa información en el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Consejo ha invitado a todas las organizaciones de las Naciones Unidas a que incluyan, en los informes anuales a sus respectivos órganos rectores, información sobre el fomento de la capacidad. En el contexto de la cooperación técnica, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales han seguido de manera constante la aplicación de la medida 15 de la reforma de 2002, con medidas concretas encaminadas a garantizar la coordinación y la coherencia.

116. La promoción de la cooperación entre los países en desarrollo¹², que contribuye al fomento de la capacidad nacional, es también una vertiente fundamental de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo. La expansión de la cooperación Sur-Sur es un proceso en curso en el que participan varias organizaciones de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas también puede facilitar la cooperación triangular, sumando los conocimientos de los países en desarrollo al apoyo

financiero de los países desarrollados para prestar asistencia a los países que están menos adelantados en su desarrollo.

1. Fomento de la capacidad, resultados del desarrollo y utilización de competencias nacionales

117. En los tres últimos años ha evolucionado considerablemente la forma en que las Naciones Unidas abordan el fomento de la capacidad. En concreto, el PNUD ha establecido un grupo sobre fomento de la capacidad y ha definido la autonomía nacional y el fomento de la capacidad como factores principales de la eficacia del desarrollo en su marco de resultados. A nivel del sistema, el PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales cooperaron para alcanzar el consenso entre los organismos de las Naciones Unidas en torno a la definición e importancia de la incorporación del fomento de la capacidad en todos los programas. Muchos organismos mencionan explícitamente el fomento de la capacidad entre los objetivos principales de sus actividades operacionales. El consenso internacional sobre el programa para el desarrollo ha centrado la atención en los resultados y la sostenibilidad a largo plazo, para lo cual es necesaria la capacidad nacional. Asimismo, es cada vez mayor el papel de los medios regionales de fomento de la capacidad, que promueven al mismo tiempo la cooperación Sur-Sur. Tal vez sea necesario estimular la reflexión y el intercambio de experiencias sobre las necesidades de fomento de la capacidad, desde la perspectiva de todo el sistema.

118. Se está prestando cada vez más atención al fomento de la capacidad de las instituciones locales. Todo parece indicar que cada vez se solicita más la utilización de la capacidad nacional y local, especialmente los voluntarios nacionales, en programas de base comunitaria. Es muy importante promover y documentar esos éxitos a nivel local. Un problema que sigue sin resolverse es el de la estructura de doble remuneración creada por los programas de asistencia externa en general, entre ellos los programas de las Naciones Unidas, en la cual los funcionarios nacionales contratados para esos programas reciben una remuneración mucho más elevada que sus homólogos gubernamentales, lo cual provoca una fuga de capacidad, en detrimento de la capacidad nacional.

119. Otros problemas que siguen sin resolverse son los relativos a la iniciativa o autonomía gubernamental a la hora de formular o seleccionar estrategias de cooperación técnica. En algunos países, todavía existe la impresión generalizada de que la asistencia de las Naciones Unidas es iniciativa de los donantes, lo cual debilita la autonomía y el compromiso gubernamental. Además, la ejecución nacional, que facilita una mayor autonomía gubernamental, resulta ser en muchos casos una carga, especialmente en lo que respecta a las laboriosas tareas administrativas de ejecución de proyectos, y en muchos países el gobierno no puede o no quiere sufragar los costos adicionales que acarrear esas tareas, especialmente ante la debilidad de las instituciones del sector público¹³.

120. Las deficiencias de los programas de fomento de la capacidad son atribuibles a varios problemas, como la evaluación inadecuada de las necesidades, las insuficientes perspectivas a largo plazo, la incapacidad de los gobiernos receptores de proporcionar suficiente apoyo financiero y administrativo para gestionar y mantener los sistemas, una mayor insistencia en la obtención de resultados que en la eficacia de los procesos, la atención a las personas más que a las instituciones y los agentes sociales, y la dispersión de los recursos entre un excesivo número de actividades, en

lugar de destinarse a programas en esferas en que los organismos tienen sólidas competencias sustantivas.

2. Fortalecimiento de las bases de datos y las evaluaciones de la pobreza

121. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y muchas otras entidades de las Naciones Unidas, cuando no todas, apoyan la consolidación de las bases de datos nacionales, normalmente junto con el fortalecimiento de la capacidad nacional para procesar datos socioeconómicos, especialmente la reunión de datos y la presentación de informes. El UNFPA mantiene su colaboración con la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la iniciativa París 21, y presta apoyo a otras iniciativas relativas a la realización de censos nacionales. La asistencia a las tareas de reunión de datos obedece a lo dispuesto en diversos mandatos, como es el caso del UNICEF sobre encuestas de inscripción de niños, la FAO sobre estadísticas de cultivos para la seguridad alimentaria, el PMA sobre análisis y seguimiento de la vulnerabilidad, y el UNFPA sobre población y salud reproductiva. El PNUD ha venido prestando el principal apoyo para mejorar la medición y el seguimiento de los niveles de pobreza, complementariamente a la campaña anterior sobre la iniciativa 20/20 y la determinación de los costos relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio, en preparación de la Conferencia de Monterrey. La elaboración de los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio ha brindado a las Naciones Unidas la oportunidad de ayudar a los países receptores a hacer frente de manera más amplia e integrada a lagunas de capacidad en las bases de datos y las evaluaciones de la pobreza. Lo más notable es el establecimiento por parte del UNICEF del sistema Childinfo, que se ha adaptado con el nombre Devinfo para ayudar a los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países a elaborar los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno no parece haber sabido aprovechar con presteza esas oportunidades y los organismos siguen abordando sus actividades desde una óptica sectorial. La gran necesidad de datos para planificar y gestionar amplias intervenciones y para realizar una labor analítica más detallada en apoyo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza exige mejorar la reunión de datos, pero la aportación de las Naciones Unidas parece ser de calidad desigual y en algunos casos inexistente.

3. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia externa

122. Gracias a su neutralidad y carácter multilateral, las Naciones Unidas se consideran asociado de confianza más que donante, y por ello están en posición privilegiada para fomentar la capacidad de coordinación de la asistencia externa. Esto es especialmente cierto en países donde todavía se utiliza el mecanismo de celebración de mesas redondas y donde el PNUD presta el principal apoyo a la coordinación de la ayuda, así como en países que se encuentran en situaciones de conflicto y países que acaban de salir de un conflicto.

123. La Declaración de Roma sobre armonización, de febrero de 2003, ha dado un nuevo impulso a la concordancia con los planes y procedimientos nacionales prioritarios, resaltando la importancia de la iniciativa nacional en el proceso. En particular, el PNUD recibe cada vez más solicitudes para mejorar la capacidad de los gobiernos al respecto y está examinando los instrumentos disponibles para ello. Se han obtenido buenos resultados con plataformas sectoriales de coordinación basadas en las campañas mundiales (como el programa de acceso a medicamentos antirretro-

virales para el tratamiento del VIH/SIDA y la iniciativa de aprovechamiento del agua para las ciudades de África y la llamada Alianza de Ciudades). Pese a ser impulsadas desde el exterior, parecen estar contribuyendo a los mecanismos de coordinación sectorial a nivel nacional, facilitando un vínculo con las redes internacionales de apoyo y prácticas válidas.

4. Apoyo a la cooperación Sur-Sur

124. Muchos organismos de las Naciones Unidas tienen ya políticas, programas o proyectos bien definidos de apoyo a la cooperación Sur-Sur. El PNUD sigue siendo el principal promotor de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo¹⁴. La UNCTAD participa ampliamente en los procesos Sur-Sur, centrándose en el estudio, el análisis y la difusión de información, a fin de apoyar a los países en desarrollo en los ámbitos del comercio y las negociaciones bilaterales y multilaterales. El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO organiza dilatadas misiones de expertos de 20 países en desarrollo avanzados para que colaboren con los agricultores de otros países en desarrollo. El UNFPA prosigue su colaboración con el Programa de Asociados para la Población y el Desarrollo y ha ayudado a determinar la disponibilidad de conocimientos técnicos en materia de cooperación Sur-Sur, analizando y difundiendo las enseñanzas adquiridas, las mejores prácticas y los modelos a imitar. La Alianza Internacional contra el SIDA en África es la mayor red Sur-Sur del mundo dedicada a una sola cuestión. El Banco Mundial organizó en marzo de 2004 el primer intercambio mundial Sur-Sur de conocimientos y experiencias en materia de desarrollo, en el que pidió a los países en desarrollo que determinaran soluciones para el desarrollo.

125. Se han reconocido las posibilidades de la tecnología de la información y las comunicaciones para potenciar diversas modalidades de cooperación Sur-Sur y fortalecer la solidaridad de los países en desarrollo sobre la base de su inclusión en la revolución digital. La nueva tecnología se puede adaptar utilizando diversos centros tecnológicos del Sur, como un equipo de especialistas en materia digital que enseña competencias informáticas mediante cursos de educación a distancia en Sudáfrica y un prototipo informático diseñado para facilitar el acceso a la Internet a usuarios de bajos ingresos en el Brasil. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el PNUD apoyaron el establecimiento en Shanghai (China) de un centro de cooperación regional para la informatización urbana, que ha promovido el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones y el acceso a la misma en toda la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, poner dicha tecnología al servicio de la cooperación Sur-Sur no es simplemente una cuestión técnica. Para ello es preciso además cambiar los métodos de trabajo, formular estrategias de tecnología de la información y las comunicaciones y establecer vínculos de asociación entre los sectores público y privado.

C. Incorporación de la perspectiva de género en las actividades operacionales para el desarrollo

126. La Asamblea General ha hecho un llamamiento para que se redoblen y se aceleren los esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en el marco de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, en particular el apoyo a la erradicación de la pobreza, y alentó la potenciación del papel de la mujer como prioridad de las actividades operacionales para el desarrollo.

127. Se ha avanzado bastante en la tarea de incorporar la perspectiva de género en las actividades operacionales, especialmente mediante actividades de fomento de la capacidad, aunque persisten ciertas limitaciones. La evaluación común para los países y el MANUD han proporcionado un vehículo estratégico para la incorporación de una perspectiva de género a nivel operacional. En las directrices relativas a ambos mecanismos la igualdad de género pasó de ser reconocida como cuestión intersectorial en 1999 a ser consagrada como uno de los principios rectores en 2002. En un examen externo de la incorporación de la perspectiva de género en 15 países, llevado a cabo en 2002 por encargo del grupo de tareas sobre incorporación de la perspectiva de género en los procesos de evaluación común para los países y el MANUD de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros, se puso de manifiesto que por conducto de dichos mecanismos los equipos en los países habían hecho algunos progresos al respecto. En 2003 había 86 grupos temáticos sobre género en 78 de los 135 países donde existían programas del sistema de las Naciones Unidas. La asignación de recursos para realizar actividades de apoyo iniciada por los grupos temáticos fue un factor determinante, si bien en algunos países han surgido dificultades para la continuidad de su labor. En este sentido han sido sumamente importantes las contribuciones del UNICEF, el UNFPA, el PMA y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Sin embargo, cada uno de los organismos debe hacerse cargo de sus propias iniciativas de incorporación de la perspectiva de género y reducir su dependencia de los organismos que se ocupan expresamente de la cuestión.

128. Del examen externo encargado por la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros también se desprende que existen todavía deficiencias importantes que impiden tratar en profundidad cuestiones de género tanto en la evaluación común para los países como en el MANUD. En más de la mitad de los países en los que se realizó en el estudio el enfoque es más descriptivo que analítico y tiende a centrarse en un reducido número de sectores (principalmente la salud y la educación), sobre todo debido a la falta de datos desglosados por sexo en otros sectores o en el país en general. Se advierten problemas similares en relación con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. No se han abordado coherentemente aspectos como el empleo, el acceso a los recursos productivos y otras cuestiones económicas. No obstante, como dato positivo, son cada vez los países en que se realizan análisis presupuestarios en favor de los pobres y atendiendo a las diferencias de género, gracias a la esforzada colaboración de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, especialmente el UNIFEM y el PNUD.

129. La mayoría de los organismos del sistema han basado sus actividades de incorporación de la perspectiva de género en el establecimiento y la actualización de marcos normativos. Por ejemplo, el PMA ha definido un mayor compromiso en pro de la mujer que requiere la incorporación de la perspectiva de género en todas sus actividades. Prácticamente todos los organismos realizan actividades operacionales

sobre el terreno en apoyo de la capacidad nacional en cuestiones de género, en particular la incorporación de la perspectiva de género.

130. También se está prestando más atención a nivel operacional a la necesidad de una mayor integración de la perspectiva de género en la prestación de asistencia humanitaria de emergencia, para garantizar la protección de las mujeres y las niñas contra el abuso y la explotación sexual en situaciones de crisis. A este respecto se han elaborado políticas, estrategias y directrices aplicables al personal que participa en operaciones humanitarias y actividades de rehabilitación.

131. En conclusión, la experiencia adquirida hasta ahora en materia de incorporación de la perspectiva de género indica que es necesario prestar más atención a algunos problemas:

a) Si bien la integración de perspectivas de género es cada vez mayor en la mayoría de los programas, ello se debe más a los esfuerzos particulares de determinados funcionarios y expertos que a prioridades institucionales claramente definidas, a pesar de que la mayoría de los organismos cuentan con directrices en este sentido.

b) La responsabilidad en materia de incorporación de la perspectiva de género y sus resultados siguen siendo deficientes, puesto que en los programas no se especifican los vínculos entre los objetivos de igualdad de género y la potenciación del papel de la mujer, ni los objetivos ni los resultados por sector, especialmente en el MANUD.

c) Existen lagunas de datos desglosados por sexo y de información y análisis específicos de cada género en ámbitos fundamentales, como la macroeconomía, la emigración, la energía, el agua, la agricultura, el desarrollo urbano y rural, cuestiones demográficas, el VIH/SIDA y la tecnología de la información y las comunicaciones.

d) La capacidad analítica y los mecanismos de supervisión de la problemática de género en el sistema de las Naciones Unidas son todavía insuficientes.

VI. Las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en los países en transición de crisis al desarrollo

A. Formulación de un enfoque amplio a los países en crisis

132. A lo largo del decenio de 1990, se estudiaron varios medios de salvar la distancia, en situaciones posteriores a un conflicto, entre la asistencia prestada en calidad de socorro humanitario y la asistencia para el desarrollo. El procedimiento de llamamientos unificados con fines humanitarios se amplió para dar cabida, cuando fuera necesario, a las necesidades de rehabilitación y recuperación, mientras que la introducción de instrumentos como la evaluación común para los países y el MANUD sirvió de base para una coordinación más estratégica de la programación de las actividades de recuperación. La relación entre ambos instrumentos por un lado y entre el procedimiento de llamamientos unificados y el Plan Común de Acción Humanitaria por otro ha variado. En algunos casos se han combinado todos ellos en un solo proceso, incluso los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, con un único documento final (como la estrategia de consolidación de la paz y recuperación de Sierra Leona). En otros casos, se ha mantenido la separación entre

ellos, con sus correspondientes ventajas y limitaciones. La experiencia demuestra que el procedimiento de llamamientos unificados y el MANUD pueden utilizarse en procesos de transición, aunque se necesita un esfuerzo adicional para asegurar la coherencia metodológica y estratégica entre ambos. El Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios concluyó recientemente su labor preliminar sobre esas cuestiones. La metodología de evaluación de las necesidades después de un conflicto se está definiendo con mayor precisión y se ha utilizado en situaciones recientes como instrumento para determinar necesidades, formular una estrategia de transición después de un conflicto y celebrar consultas con agentes nacionales e internacionales para convenir prioridades conjuntas y definir compromisos.

133. La relación entre los mecanismos patrocinados por las Naciones Unidas, la estrategia de asistencia a los países del Banco Mundial, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y la estrategia de apoyo durante la transición, seguidos normalmente del programa de desmovilización y reintegración de emergencia financiado por la Asociación Internacional de Fomento o de un programa de reconstrucción y rehabilitación, depende del grado de colaboración entre los equipos de las Naciones Unidas en los países y el Banco Mundial y del grado de claridad con que se definen los vínculos. También es esencial mejorar la colaboración de las Naciones Unidas con el resto de la comunidad de donantes y las organizaciones no gubernamentales.

B. Coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en situaciones de transición

134. Existen indicios de que está mejorando la calidad del coordinador residente como coordinador de asuntos humanitarios, puesto que se está teniendo en cuenta su grado de preparación humanitaria en el proceso de selección, en el que participan la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PNUD y el Comité Interinstitucional Permanente. Asimismo, los representantes especiales del Secretario General encargados de misiones de paz y seguridad tienen en general el mandato de coordinar todas las actividades de las Naciones Unidas que se llevan a cabo en los lugares donde están desplegadas las misiones. En los últimos años, la práctica de designar al coordinador residente o coordinador de asuntos humanitarios adjunto del representante especial del Secretario General ha despertado una mayor conciencia de la problemática del desarrollo en el contexto de las estrategias de paz y seguridad. Un problema constante es la falta de apoyo sistemático y coherente de la Sede a los representantes especiales del Secretario General y a los coordinadores residentes o coordinadores de asuntos humanitarios.

135. En relación con los mecanismos de coordinación de la Sede, el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas dispuso en su informe (el llamado “Informe Brahimi”) el establecimiento en la Sede de equipos de tareas integrados para misiones en situaciones posteriores a un conflicto. Desde entonces, son cada vez más frecuentes las reuniones conjuntas de las entidades de coordinación de la Sede (el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha facilitado diversos mecanismos de coordinación interinstitucional antes de constituir un equipo de tareas integrado para

una misión. Los Estados Miembros han creado grupos consultivos especiales del Consejo Económico y Social para fortalecer la relación entre la esfera política (Consejo de Seguridad) y la esfera económica y social (Consejo Económico y Social). No obstante, es necesario mejorar los diversos mecanismos y sus modos de interrelación.

C. Fomento de la capacidad para consolidar la paz

136. Un aspecto clave de los procesos de transición es el fomento de la capacidad del gobierno o de las autoridades nacionales de transición de asumir la responsabilidad de supervisar y coordinar las actividades de reconstrucción, especialmente la coordinación de la ayuda y la promoción de los procesos democráticos mediante una amplia participación, lo cual entraña costos considerables. Esas actividades no se financian normalmente como parte de la ayuda humanitaria y requieren apoyo mediante la cooperación para el desarrollo. La capacidad de un gobierno de tomar la iniciativa en un proceso de transición después de un conflicto depende de si dicho gobierno ha asumido sus funciones o si han dejado de funcionar las instituciones y las Naciones Unidas han recibido un mandato o ejercen de hecho el poder ejecutivo, e incluso el judicial, en el país. Para hacer frente a las causas profundas de la pobreza, la desigualdad y la injusticia y promover el respeto a los principios básicos de los derechos humanos y el imperio de la ley, las Naciones Unidas se ven a menudo frente al doble desafío de desempeñar su función de asistencia humanitaria y normativa y fortalecer la iniciativa y la capacidad del gobierno al servicio de la reconstrucción. La evaluación de las necesidades en situaciones de transición y la evaluación común para los países ofrecen la oportunidad de plantear esas cuestiones, que también se han tenido en cuenta en las iniciativas de fomento de la capacidad incluidas en el MANUD.

137. Para hacer frente a la necesidad cada vez mayor de actividades de fomento de la capacidad en situaciones de transición, los organismos de las Naciones Unidas han intensificado sus operaciones. Esta es una función importante del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en lo relativo a los mandatos operacionales en situaciones de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y la reducción del número de armas pequeñas. Otras esferas clave para el fomento de la capacidad son la reforma del sector de seguridad, la institución de un sistema electoral, el establecimiento de un sistema judicial de transición y el restablecimiento de la función administrativa para la prestación de los servicios básicos y la gestión económica. El sistema de las Naciones Unidas ha tenido que atender nuevas necesidades de asistencia en situaciones de conflicto y después de un conflicto y en operaciones de prevención de crisis. En 2003 recibieron ese tipo de asistencia 65 países. El PNUD ha respondido a esas necesidades con el establecimiento de un fondo para la reconstrucción después de un conflicto y la conversión de su División de Respuesta de Emergencia en Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación. Cabe subrayar que las actividades de fomento de la capacidad para consolidar la paz no se financian normalmente en el marco del procedimiento de llamamientos unificados. Además, las necesidades de fomento de la capacidad en situaciones después de un conflicto alcanzan niveles de intensidad muy por encima de los que prevén normalmente los organismos cuando programan periódicamente el apoyo al fomento de la capacidad nacional.

138. El sistema de coordinadores residentes requiere competencias de planificación estratégica y conocimientos en materia de gestión de los asuntos públicos, análisis

político, derechos humanos y acción humanitaria, no sólo para hacer frente a las necesidades que surgen en situaciones de emergencia humanitaria y de transición, sino también para fortalecer la capacidad de diagnosticar y gestionar posibles conflictos en los países de riesgo. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está ampliando sus actividades de capacitación en materia de planificación para situaciones de emergencia, mientras que el PNUD y la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas han empezado a impartir capacitación en prevención de conflictos y actividades de alerta temprana. Es necesario examinar más a fondo hasta qué punto esas competencias se han aplicado a la evaluación común para los países y han servido para estimular el diálogo nacional. El gran desafío es fomentar la capacidad para el despliegue rápido de personal cualificado en situaciones de transición sin poner en peligro otras capacidades operacionales a nivel nacional.

VII. Colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y los agentes y asociados para el desarrollo a nivel nacional

A. Autonomía y asociaciones a nivel nacional

139. La autonomía nacional en materia de estrategias de desarrollo se considera un primer requisito para que la asistencia para el desarrollo sea eficaz, y las Naciones Unidas están en una posición idónea para asegurar el pleno ejercicio de dicha autonomía. En la práctica, lograr la autonomía nacional es una tarea compleja.

140. Es imposible lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y acelerar el desarrollo humano sin la participación e intervención activa del Estado y la sociedad civil. Además de la autonomía gubernamental, la total autonomía nacional exige la amplia participación e intervención de la sociedad civil. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han demostrado su capacidad para colaborar con todos los asociados nacionales pertinentes. A fin de apoyar la adopción de estrategias nacionales, como las relativas al desarrollo sostenible, el PNUD ha formado amplias alianzas con los principales grupos del Estado y la sociedad civil, como se define en el Programa 21 de 1992. La Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos han permitido al UNICEF ampliar su programa para incluir en él cuestiones como el desarrollo y la protección infantil y la potenciación de grupos específicos, especialmente las mujeres. La OMS viene colaborando estrechamente con las autoridades nacionales de salud, a quienes proporciona orientación en materia de políticas. Para hacer frente a los nuevos desafíos en materia de salud, la OMS se ha comprometido a cooperar en el desarrollo de los sistemas de salud, estrechando su colaboración con el sector privado y otros sectores pertinentes de la sociedad civil. El FIDA ha incluido entre sus prioridades estratégicas el fortalecimiento de la capacidad de los pobres del medio rural y sus organizaciones, facilitando su participación en la adopción de decisiones. Promover la justicia social y la participación es especialmente útil en la rehabilitación después de un conflicto o en la prevención de crisis y pone de manifiesto la ventaja comparativa de las Naciones Unidas en situaciones en que no podrían intervenir ni los organismos de ayuda de carácter bilateral ni las organizaciones no gubernamentales. La colaboración con el sector empresarial nacional caracteriza las actividades de varias organizaciones de las Naciones Unidas, como el PNUD, el PNUMA, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Centro de Comercio Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el UNICEF.

B. Relaciones con las instituciones de Bretton Woods

141. Gracias a los resultados de las principales reuniones internacionales del último decenio, la Cumbre del Milenio y la Conferencia de Monterrey, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods han logrado una perspectiva común de cara a los objetivos y principios del desarrollo. Concretamente, el Consenso de Monterrey creó nuevos incentivos para que el sistema de las Naciones Unidas, especialmente las instituciones de Bretton Woods, y otros asociados para el desarrollo abordaran cuestiones de coherencia, coordinación y cooperación, que dieron lugar a importantes iniciativas de los donantes, como el Foro de Alto Nivel sobre armonización y simplificación de los mecanismos de asistencia de los donantes, celebrado en Roma en 2003, y la segunda Mesa Redonda Internacional sobre una mejor medición, supervisión y gestión de los resultados del desarrollo, celebrada en Marrakech en 2004. Sin embargo, todo indica que los progresos a nivel mundial e interinstitucional no se han dejado sentir aún en las operaciones a nivel nacional.

142. Las reformas introducidas recientemente en los organismos de las Naciones Unidas y en el Banco Mundial en materia de enfoques y planteamientos, acompañadas de un traspaso considerable de autoridad a las oficinas exteriores, han brindado muchas oportunidades de aumentar la cooperación recíproca a nivel nacional en esferas no tradicionales (la reconstrucción después de un conflicto, el asesoramiento en materia de políticas y la gestión de los conocimientos). La convergencia en principios fundamentales como la autonomía nacional de los procesos de desarrollo, basada en estrategias impulsadas por los propios países, también ha creado las condiciones para la adecuación de sus operaciones respectivas a los marcos estratégicos nacionales, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, los enfoques sectoriales y los enfoques de asociación estratégicos, a fin de lograr una mejor sinergia y una división del trabajo más efectiva. En varios países, han mejorado considerablemente en los últimos años las relaciones de trabajo entre el coordinador residente de las Naciones Unidas, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas y los directores nacionales del Banco Mundial. No obstante, por lo general su colaboración se limita a proyectos o programas específicos y alianzas sectoriales y carece de un enfoque estratégico común. En muchos casos se limita a consultas y modalidades concretas de colaboración en el marco de la formulación de la evaluación común para los países, el MANUD y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, así como la coordinación de la asistencia externa.

143. Aunque las instituciones de Bretton Woods se consideran cada vez más una parte integral del sistema de las Naciones Unidas, a consecuencia de la convergencia de todas las instituciones multilaterales de desarrollo en torno al programa mundial derivado de la Cumbre del Milenio y otras conferencias y cumbres, no están integradas oficialmente en el sistema de coordinadores residentes, sino que mantienen con él una relación especial de colaboración, en modalidades que varían de país a país.

144. Una verdadera colaboración a nivel nacional entre las instituciones de Bretton Woods por un lado, y los fondos y programas, los organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas por otro, depende de diversos factores, como sus diferentes capacidades y las oportunidades que surgen en cada país. En general, la precariedad e incertidumbre que caracteriza la financiación de varios organismos de las Naciones Unidas y limita su capacidad de comprometerse a planes a largo plazo

y garantizar una presencia estable en los países, puede dar lugar en algunos casos al desinterés y a la pérdida de oportunidades de establecer vínculos de colaboración más estrechos con las instituciones de Bretton Woods y otros asociados externos para el desarrollo, especialmente los bancos regionales. Ello repercute obviamente en la visibilidad y credibilidad como asociados de los organismos de las Naciones Unidas, incluso en esferas en que gozan de una clara ventaja comparativa (promoción de los derechos humanos, gestión eficiente y democrática de los asuntos públicos, etc.).

145. El Banco Mundial, por otra parte, funciona tanto a nivel descentralizado como a nivel de sede. Sus representantes en los países, al igual que los representantes del FMI, participan por lo general en las actividades de los equipos de las Naciones Unidas en los países. El hecho de que puedan mantener una excelente relación de trabajo no significa necesariamente que pongan en común la planificación estratégica. La colaboración con determinados organismos en proyectos y programas específicos a menudo se inicia en la Sede entre los funcionarios del Banco Mundial y los organismos especializados de las Naciones Unidas.

146. La diferencia de políticas y procedimientos entre las instituciones de Bretton Woods también condiciona su relación a nivel de países. Una participación más activa de los organismos de las Naciones Unidas en los procesos de los donantes, como los de Roma y Marrakech y los enfoques sectoriales, facilitaría una mayor coherencia y coordinación de políticas y programación entre los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes (el Banco Mundial, el FMI, los bancos regionales y los donantes bilaterales) en los planos sectorial y estratégico. La cristalización de los objetivos de desarrollo del Milenio en objetivos estratégicos nacionales y una mayor adecuación de los donantes a las estrategias y procesos nacionales no sólo plantea desafíos, sino que ofrece además una base firme para una colaboración más estratégica entre los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

Notas

¹ Conforme lo dispuesto en la resolución 56/201 de la Asamblea General (párr. 96), la resolución 2003/3 del Consejo Económico y Social (párr. 37) y otras resoluciones pertinentes. Complementan este informe el informe preliminar del Secretario General relativo a datos estadísticos amplios sobre las actividades operacionales en el año 2002 y varios documentos de sala de conferencias sobre temas concretos.

² Véase también el informe relativo a datos estadísticos amplios sobre las actividades operacionales en el año 2000 (A/59/84-E/2004/53), presentado en cumplimiento de la resolución 35/81 de la Asamblea General de 5 de diciembre de 1980, la “Lista de temas” preparada por los fondos y programas, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en cumplimiento de la decisión 98/27 de la Asamblea General (párr. 4) y varios documentos de sala de conferencias.

³ Véase el informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950) de 14 de julio de 1997, en particular la medida 10.

⁴ Véase el informe del Secretario General titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387), de 9 de septiembre de 2002, en particular la medida 14, relativa al aumento de la coordinación sobre el terreno, y la medida 15, relativa a la cooperación técnica. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales se ocupan permanentemente del seguimiento de la medida 15, lo que asegurará la coordinación y la coherencia en la cooperación técnica en ese contexto.

- ⁵ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales visitó 14 países: a) en el África subsahariana: Benin, Etiopía, Kenya, Madagascar y Zambia; b) en América Latina y el Caribe: Bolivia, Guatemala y el Paraguay; c) en Asia: Indonesia, la República Democrática Popular Lao y el Pakistán; d) en los países árabes: Egipto; y e) en Europa oriental y la Confederación de Estados Independientes: Kirguistán y Uzbekistán. En las consultas en la Sede participaron los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Grupo y organismos no basados en Nueva York; se realizaron dos seminarios interinstitucionales, uno en Roma y otro en Ginebra. Un grupo de trabajo interinstitucional sobre la revisión trienal amplia de 2004, en que participaban las oficinas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, proporcionó insumos clave para el análisis. Se organizó un retiro interinstitucional mundial en marzo de 2004, en colaboración con la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, en el que participaron representantes del sistema de las Naciones Unidas al nivel de la Sede y de los países y observadores de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Se enviaron cuestionarios a todos los Estados Miembros y, por primera vez, también a una muestra de ONG. Las respuestas recibidas proporcionaron información sumamente valiosa. El análisis se ha enriquecido también gracias a las actividades normativas y operacionales de varias dependencias del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ⁶ Véase el párrafo 53 de la resolución 56/201 de la Asamblea General.
- ⁷ Estimación preparada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales para la Reunión del Grupo de Expertos sobre el Proyecto de Economía Mundial (Proyecto LINK), Nueva York, 14 a 16 de abril de 2004.
- ⁸ Un total de 36 Estados Miembros proporcionaron insumos para este informe, en respuesta a cuestionarios (22 países), a través de visitas a los países (14 países) o mediante la participación en un seminario interorganizacional de consulta realizado en Turín en marzo de 2004. Estas consultas se concentraron, entre otras cosas, en cuestiones como las ventajas comparativas y el valor agregado de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo, su impacto y sus resultados, su relación con objetivos internacionalmente convenidos, su coordinación, su coherencia y su eficiencia operacional, la capacidad a nivel de los países del sistema de las Naciones Unidas, y el impacto de las reformas de las Naciones Unidas en las actividades operacionales para el desarrollo del sistema. Aunque la lista de países participantes no puede considerarse estadísticamente representativa, esos países constituyen un grupo indicativo, que ha mostrado a menudo una convergencia significativa de opiniones y de información. Había en el grupo 13 países que son considerados donantes tradicionales y 23 que pueden considerarse beneficiarios del apoyo de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidos algunos que tienen una posición doble.
- ⁹ Ampliar la cobertura temática de la evaluación común para los países y el MANUD no debería ser una meta en sí misma, con la aspiración de relegar en esos documentos todos los mandatos de las organizaciones de las Naciones Unidas. Ambos mecanismos deben inspirarse en objetivos que reflejen las prioridades nacionales y centrarse en las más importantes. La matriz de resultados del MANUD debería ser un instrumento de gran utilidad al respecto. Es posible que algunos objetivos específicos, pese a su importancia para determinados organismos técnicos o interlocutores nacionales claramente identificados (como la aviación civil, los servicios postales, los servicios meteorológicos, etc.) no tengan cabida en las prioridades nacionales de desarrollo definidas en la evaluación común para los países y el MANUD, ni siquiera tratándose de servicios esenciales para el país.
- ¹⁰ En su resolución 44/211, tras la primera revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, la Asamblea General hizo hincapié en que el sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional se debía estructurar y componer de manera que se ajustara a los programas de cooperación en curso y proyectados, más que a la estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas. Tres años después, en su resolución 47/199, la Asamblea reiteró el mismo punto, afirmando que en cada país el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las opiniones del gobierno receptor, debía ajustarse a las necesidades concretas de desarrollo del país”.

- ¹¹ Sin embargo, no se debería descartar el uso flexible de consultores cuando se requieran competencias especializadas, por ejemplo, en materia de seguridad alimentaria y análisis de vulnerabilidad.
 - ¹² En 2003 se celebró en Marrakech la Conferencia Ministerial de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur para examinar la cooperación entre los países en desarrollo desde la aprobación por la Asamblea General del Plan de Acción de Buenos Aires en 1978. En el Marco de Marrakech para la Aplicación de la Cooperación Sur-Sur, los participantes subrayaron la importancia de la integración adecuada de dicha cooperación en las políticas nacionales, subregionales, regionales e internacionales, y acordaron aplicar medidas e iniciativas específicas.
 - ¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Development Effectiveness Report 2003.
 - ¹⁴ Véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre el estado de la cooperación Sur-Sur” (A/58/319), donde se describe la labor de la Dependencia Especial de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo del PNUD.
-