Naciones Unidas A/65/394

Asamblea General

Distr. general
28 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones
Temas 25, 115 y 135 del programa

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

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Dependencia Común de Inspección

La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes" (JIU/REP/2009/9).

10-55294 (S) 290910 011010

Se ruega reciclar

JIU/REP/2009/9

La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes

Un marco de referencia para la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

Even Fontaine Ortiz

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2009

Naciones Unidas

Índice

		Párrafos	*Página*
	Siglas y abreviaturas		v
	Introducción	1–29	1
	A. En busca de una definición común	11–19	4
	B. Sensación de identificación de los Estados Miembros	20–23	6
	C. Metodología	24–29	7
I.	Hacia una mayor coherencia e integración de los mandatos intergubernamentales	30–53	9
	A. La función impulsora de los Estados Miembros	30–37	9
	B. Hacer que los mandatos otorgados por el Consejo de Seguridad sean específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada	38–42	11
	C. Alineación de mandatos complementarios, duplicados e incompatibles	43–53	13
II.	En vías de lograr la coherencia y la integración a nivel de todo el sistema	54–77	16
	A. De las consultas sobre cuestiones concretas a una coordinación más eficaz de la Secretaría	56–65	16
	B. Algunas medidas acertadas	66–74	20
	C. Trabajar con los asociados	75	23
	D. Renovación de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación	76–77	23
III.	Coherencia e integración entre las Naciones Unidas y sus asociados	78–90	24
	A. Las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil	79–81	24
	B. Las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods	82–84	25
	C. Las Naciones Unidas y otras organizaciones	85–88	26
	D. Las Naciones Unidas y el sector privado	89–90	27
IV.	Coherencia e integración de las Naciones Unidas en los planos regional y subregional	91–93	28
V.	El reto de lograr la identificación a nivel local: lo que el país necesita y desea	94–98	29
VI.	"Una ONU"	99–223	31
	A. Pasar de modelos distintos a un modelo flexible de la presencia de las Naciones Unidas	112–118	35
	B. Dirección efectiva	119–128	37
	C. Selección de los coordinadores residentes	129–133	38
	D. Selección de los representantes especiales del Secretario General	134	39
	E. Representantes especiales del Secretario General y representantes especiales adjuntos/coordinadores residentes/coordinadores humanitarios con múltiples funciones	135–140	39

	F.	Formación y desarrollo de líderes	141–145	41
	G.	No hay autoridad sin responsabilidad	146–155	42
	H.	Condiciones de servicio	156–160	45
	I.	Estructuras de apoyo y mecanismos de coordinación y formulación de decisiones	161–168	46
	J.	Planificación para una coherencia e integración efectivas	169–179	48
	K.	Supervisión, presentación de informes y evaluación	180–196	52
	L.	Un único fondo	197–215	56
	M.	La casa única	216–223	60
VII.	Los equipos de las Naciones Unidas en los países y el resto de las entidades		224–226	62

Siglas y abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BINUB	Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Objetivo

Examinar los obstáculos que se oponen al logro de la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas, formular recomendaciones para superar esos obstáculos y proponer un modelo flexible para la coherencia y la integración que pueda adaptarse para satisfacer las necesidades y deseos de todos los países en que actúa el sistema de las Naciones Unidas, en particular para los que se encuentran en vías de desarrollo y los que atraviesan situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto.

Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo de 2007, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó a lo largo de 2007, 2008 y 2009 un examen de las funciones de los representantes especiales del Secretario General[1] y los coordinadores residentes en el contexto del proceso de coherencia e integración del sistema de las Naciones Unidas. El proyecto de informe se finalizó y se distribuyó para que se formulasen observaciones en mayo de 2009, y en la versión definitiva se recoge la información actualizada facilitada por las organizaciones participantes hasta diciembre de 2009.

2. En varios informes anteriores elaborados por la DCI se ha examinado la cuestión desde distintas perspectivas[2]. Ya en 1995, la DCI recomendó que los representantes especiales del Secretario General desempeñaran una función de liderazgo general, coordinación y armonización de las operaciones políticas, militares y humanitarias y que el comandante de la fuerza de las Naciones Unidas, el coordinador humanitario y el representante sobre el terreno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dependieran jerárquicamente del Representante Especial del Secretario General, sin perjuicio de sus respectivos mandatos y procedimientos internos dimanantes de sus sedes centrales. En 1999, la DCI realizó un examen del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y su mecanismo subsidiario y formuló recomendaciones para fortalecer la eficacia y los efectos de la coordinación interinstitucional. En 2005, la DCI preparó otro informe, esta vez sobre las medidas encaminadas a mejorar el desempeño global del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países. En 2006, en un informe sobre la evaluación de la gestión basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz y otros informes sobre la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma, se hacía referencia a la falta de integración como un obstáculo para la ejecución eficaz de los programas.

3. Del mismo modo, la cuestión de la coherencia y la integración ha estado en el centro del programa de reforma de las Naciones Unidas desde su concepción. En 1996, el entonces Secretario General, Kofi Annan, afirmó en el informe sinóptico anual del CAC que había

[1] A los efectos del presente informe, se asimilan a los representantes especiales del Secretario General los representantes ejecutivos del Secretario General y los representantes del Secretario General.

[2] JIU/REP/95/6 (Investigación de la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz); JIU/REP/97/1 (Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas); JIU/REP/99/1 (Examen del Comité Administrativo de Coordinación y su mecanismo subsidiario); JIU/REP/2005/2 (Medidas encaminadas a mejorar el desempeño global del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países); JIU/REP/2006/1 (Evaluación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz); y JIU/REP/2006/6 (Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma).

que "crear en todo el sistema una nueva mentalidad basada en la consulta sistemática en materia de política, una descentralización eficaz, el pleno respeto de los mandatos y competencias de cada uno y una visión común de las dificultades que nos aguardan y de la pericia especial de las diversas organizaciones del sistema para resolverlas"[3]. La idea se desarrolló en su informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma"[4], publicado en 1997, y en el titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"[5], publicado en 2005.

4. En los informes que prepararon dos grupos a petición del Secretario General, el elaborado en 2000 por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas[6] y el elaborado en 2006 por el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, titulado "Unidos en la acción", se formularon recomendaciones concretas para que el sistema funcionase de una forma más coherente en las esferas del mantenimiento de la paz y el desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente. En el segundo informe se proponían concretamente "ideas para crear una estructura unificada y coherente en los países"[7] bajo la autoridad del coordinador residente y el liderazgo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante el establecimiento de lo que se denominó un "cortafuegos" que habría de facilitar esa función. El informe del Grupo de Alto Nivel no fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

5. El 19 de diciembre de 2007, la Asamblea General aprobó su resolución 62/208 sobre la revisión trienal ampliada de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. En ella se reconocía que "el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros". Se señalaba también que el sector privado y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), podían y debían contribuir positivamente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

6. En esa resolución, la Asamblea General acogió con beneplácito los esfuerzos realizados por el Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo (GNUD) y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE), para mejorar la coherencia, la eficacia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países. También pidió que se promoviera entre los organismos de todo el sistema, tanto a nivel de los países como de las sedes, una colaboración de carácter más integrador para lograr un funcionamiento más eficiente y eficaz del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas mediante una mejor acomodación del ciclo de Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a los procesos nacionales.

7. Aunque el Inspector considera que la JJE es un órgano firmemente asentado y reconoce las mejoras que ha introducido recientemente, en particular la aceptación del GNUD como órgano subsidiario y el establecimiento de un "cortafuegos" dentro del PNUD en un intento de garantizar la transparencia, la imparcialidad y la equidad en su funcionamiento, opina, no obstante, que es mucho lo que puede mejorarse en la JJE para dirigir los esfuerzos en favor de la coherencia y la integración de un manera genuina y eficaz.

[3] Informe sinóptico del Comité Administrativo de Coordinación correspondiente a 1996 (E/1997/54), pág. 5.
[4] A/51/950, párr. 49.
[5] A/59/2005, párr. 200.
[6] A/55/305-S/2000/809 (más conocido como el "informe Brahimi").
[7] A/61/583, pág. 5.

8. Con todo, el marco propuesto "Unidos en la acción" no se aplica a los países en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto ni se aborda en el la función de los representantes especiales del Secretario General en esos países en relación con el fortalecimiento del papel de los coordinadores residentes[8]. De hecho, en noviembre de 2009 había un Representante Especial del Secretario General en el 15% de los países en los que se había nombrado un coordinador residente (21 del total de 138). En esos casos, según la nota de orientación del Secretario General sobre las relaciones entre los representantes del Secretario General, los coordinadores residentes y los coordinadores humanitarios, de octubre de 2000, corresponde al Representante Especial del Secretario General proporcionar orientación política al conjunto de la presencia de las Naciones Unidas y generar el impulso necesario para que todos los componentes de las Naciones Unidas en el país adopten un enfoque coherente y coordinado[9]. Esa nota de orientación se revisó en enero de 2006 para dejar constancia de que, en el caso de las misiones integradas, el Representante Especial del Secretario General dispone de autoridad general sobre las actividades de las Naciones Unidas, representa al Secretario General, habla en nombre del sistema, establece el marco general que guía las actividades de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país y vela por la adopción general de un enfoque coordinado[10].

9. Las recomendaciones del informe "Unidos en la acción" se están desarrollando dentro de dos procesos similares y paralelos: en el seno del sistema de coordinadores residentes en los ocho proyectos piloto (Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, Rwanda, la República Unida de Tanzanía, el Uruguay Viet Nam) y, en noviembre de 2009, en el seno del sistema de los representantes especiales del Secretario General[11] en las 18 oficinas o misiones de paz integradas (Afganistán, Burundi, el Chad, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haití, Iraq, Israel/Territorio Palestino Ocupado, Kosovo, el Líbano, Liberia, Nepal, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, el Sudán/Darfur y Timor-Leste), cuando esos procesos deberían estar trabajando en un esfuerzo común para lograr la coherencia en las Naciones Unidas. Una diferencia fundamental entre ellos es que, en el caso de los coordinadores residentes, el programa "Unidos en la acción" alcanza únicamente a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, mientras que la nota de orientación del Secretario General abarca también la relación entre los coordinadores residentes y las entidades de la Secretaría (como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)). "Coherencia" es el término que habitualmente se utiliza para hacer referencia al primer enfoque, en tanto que con "integración" se hace referencia al segundo.

[8] Se indica, no obstante, que "Desde la publicación del informe Brahimi sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en 2000 y gracias a la integración de las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz de las Naciones Unidas, se ha mejorado la coordinación al poner las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas bajo la responsabilidad directa del Representante Especial del Secretario General. Hay que mejorar las estrategias de desarrollo para consolidar la paz después de un conflicto, a fin de proporcionar orientación a esas misiones." (A/61/583, párr. 26).

[9] Párr. 9.

[10] Nota de orientación sobre las misiones integradas: aclaración de la función, la responsabilidad y la autoridad del Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto del Secretario General/coordinador residente/coordinador humanitario (enero de 2006), párr. 5.

[11] Aunque algunas misiones cuentan con un jefe de la misión o un Representante Especial Ejecutivo del Secretario General, en el presente informe se utiliza el término "Representante Especial del Secretario General" para referirse a los jefes de las misiones, representantes especiales ejecutivos del Secretario General y representantes especiales del Secretario General.

10. En menor medida, el sistema de los coordinadores humanitarios, utilizado en 27 países, representa otro intento de lograr la coherencia en el que participan también entidades ajenas a las Naciones Unidas. El coordinador humanitario, puesto que en la mayoría de los casos ocupa la misma persona que el de coordinador residente, se ocupa de dirigir y coordinar la asistencia humanitaria y las actividades de protección de los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, así como de las ONG y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que se comprometen a participar en los mecanismos de coordinación. El coordinador humanitario responde ante el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.

A. En busca de una definición común

11. Hasta ahora no se ha adoptado una definición de la coherencia, como tal, dentro de las Naciones Unidas. En el informe "Unidos en la acción" se proponía definir el proceso como la consolidación de la mayoría de las actividades de las Naciones Unidas en un país bajo un programa estratégico único, con un presupuesto único, un responsable único y una oficina única. La validez de esa definición y la posibilidad de aplicarla se han puesto en tela de juicio, y la Asamblea General no se ha pronunciado sobre la cuestión. En general, la coherencia es un término que se aplica a los países en desarrollo en los que no se llevan a cabo operaciones de paz, en tanto que se habla de integración en el caso de los países en los que sí se llevan a cabo esas operaciones.

12. En 2006, el Secretario General describió la integración como el principio rector del diseño y la ejecución de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos y para enlazar las diferentes dimensiones de la consolidación de la paz (los aspectos políticos, de desarrollo, humanitarios, de derechos humanos, del estado de derecho, sociales y de seguridad) en una estrategia de apoyo coherente. Una misión integrada se basa en un plan estratégico común y un entendimiento compartido de las prioridades y los tipos de programas que es necesario llevar a cabo en las distintas etapas del proceso de recuperación. A través de ese proceso integrado, las Naciones Unidas tratan de potenciar al máximo su contribución a los países que salen de una situación de conflicto utilizando sus distintas capacidades de una forma coherente y de manera que se refuercen mutuamente[12].

13. Además, en la decisión Nº 2008/24 del Comité de Políticas, de 26 de junio de 2008, se exponían cuatro elementos de la integración:

a) El principal objetivo de la integración es maximizar los efectos individuales y colectivos de las respuestas de las Naciones Unidas, concentrándose en las actividades necesarias para la consolidación de la paz.

b) Para alcanzar ese objetivo principal a nivel de los países, la oficina o misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país deberían mantener una colaboración estratégica eficaz, bajo la dirección del Representante Especial del Secretario General, que garantice que todos sus componentes operen de una forma coherente y de manera que se apoyen mutuamente y en estrecha colaboración con otros asociados.

c) En los requisitos a nivel de país han de reflejarse las necesidades y circunstancias específicas y pueden adoptar diferentes formas estructurales. En todos los casos han de incluir: i) una visión compartida de los objetivos estratégicos de las Naciones

[12] Nota de orientación sobre las misiones integradas: aclaración de la función, la responsabilidad y la autoridad del Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto del Secretario General/coordinador residente/coordinador humanitario (véase la nota de pie de página 10), párr. 4.

Unidas; ii) una planificación estrechamente alineada o integrada; iii) un conjunto de responsabilidades, plazos y resultados convenidos para el cumplimiento de las tareas imprescindibles para la consolidación de la paz; y iv) unos mecanismos de vigilancia y evaluación acordados.

d) Un enfoque integrado y unos arreglos orientados a la integración pueden aportar ventajas importantes en las operaciones humanitarias. Al adoptar disposiciones orientadas a la integración es necesario tener plenamente en cuenta los principios humanitarios reconocidos, tener presente la protección del espacio humanitario y facilitar una coordinación eficaz con todas las instituciones humanitarias.

14. El Comité de Políticas estableció un Grupo directivo de integración compuesto por representantes de las entidades de la Secretaría y de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas como órgano permanente encargado de promover la política de integración y facilitar su aplicación. No obstante, sus decisiones no son vinculantes para todas las instituciones que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz.

15. Aunque el Inspector acoge con agrado esos esfuerzos por perfeccionar la definición del término integración y considera que en esos elementos se abordan algunas de las preocupaciones de los interesados, quiere poner de relieve también que no son vinculantes para todos los asociados que participan en el proceso de integración debido a la autoridad limitada del Comité de Políticas.

16. En el documento de orientación sobre los principios y directrices para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, se pretende definir la naturaleza, el alcance y las actividades básicas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En ese documento se caracteriza a una misión integrada como aquella en la que todas las entidades de las Naciones Unidas comparten una visión de los objetivos estratégicos de la presencia de la Organización en el país[13]. A menudo se presta menos atención, en términos relativos, a lograr la integración dentro de la misión dirigida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz responsable de la operación multidimensional de mantenimiento de la paz que, aunque integrada desde el punto de vista formal, puede que en realidad no esté ni integrada a nivel interno (porque los componentes civil, militar y de policía desempeñen funciones distintas y especializadas, desde las relacionadas con los derechos humanos, pasando por el desarme y la desmovilización, hasta el apoyo a la celebración de elecciones) ni integradas con el resto del sistema de las Naciones Unidas de una forma coherente y que contribuya al fortalecimiento mutuo[14]. El reto de la integración de la misión en el plano interno se ve dificultado por un segundo y más amplio nivel de integración con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, que cada vez son más necesarios para aportar los elementos programáticos del dividendo de la paz en los países afectados por conflictos para garantizar un mantenimiento de la paz satisfactorio[15]. En diciembre de 2009, el Grupo directivo de integración aprobó las directrices para la aplicación sobre el terreno del proceso de planificación integrada de las misiones, que se aplican a todas las presencias multidimensionales de las Naciones Unidas, es decir, aquellas en las que coexisten una misión de las Naciones Unidas (incluidas las dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos) y un equipo de las Naciones Unidas en el país. Esas directrices contienen normas

[13] Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: principios y directrices (2008), pág. 53.

[14] Véase la nota de pie de página 10.

[15] Operaciones de paz multidimensionales e integradas: tendencias y desafíos. Seminario organizado en Addis Abeba, 26 y 27 de abril de 2007.

mínimas para: a) las estructuras integradas de coordinación sobre el terreno, para velar por que la colaboración se institucionalice desde el nivel de los máximos responsables hasta el de trabajo; y b) la elaboración y aplicación de marcos estratégicos integrados en los que se establezcan prioridades comunes para el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la consolidación de la paz en los países. Lamentablemente, esos principios no son vinculantes para todas las instituciones que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz.

17. Además, en marzo de 2005, los ministros de países desarrollados y países en desarrollo afirmaron en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que el proceso de coherencia e integración debía incluir a otros agentes importantes, como las instituciones de Bretton Woods, los países donantes y los grupos de donantes, las organizaciones regionales, la sociedad civil, el sector privado y todas las instituciones estatales.

18. Todas las definiciones de coherencia e integración mencionadas más arriba se aplican a nivel nacional. En opinión del Inspector, para alcanzar la coherencia y la integración sobre el terreno es imprescindible alcanzarlas primero en las sedes y, para que sean eficaces, deben alcanzarse en todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas y con los asociados interesados ajenos al sistema. Dentro del sistema, la coherencia debe lograrse en primer lugar entre los Estados Miembros, a nivel nacional y de los órganos legislativos, y en segundo lugar dentro de la Secretaría, los fondos y programas, dentro de los organismos especializados y entre todas esas entidades. Como acertadamente se ha señalado, el mayor desafío para alcanzar la coherencia y la integración es la propia estructura de las Naciones Unidas, con una burocracia sumamente fragmentada y compleja compuesta por 17 departamentos y oficinas, 14 fondos y programas y 16 organismos especializados, todos ellos con mandatos, estructuras de gobierno y procedimientos diferentes.

19. El Inspector propone que se defina la coherencia como el proceso estratégico global orientado a conseguir que las operaciones del sistema de las Naciones Unidas alcancen los objetivos previamente establecidos y la integración como la modalidad operacional con la que se da carácter funcional a esa coherencia. Así pues, las misiones integradas y el modo de actuar "Unidos en la acción" no solo son medios para satisfacer las necesidades de los países, sino también para lograr la coherencia.

B. Sensación de identificación de los Estados Miembros

20. Por último, aunque no menos importante, la piedra angular para conseguir la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas en apoyo de los esfuerzos por lograr la paz y el desarrollo es que todos los interesados acepten, sin más debate, que el proceso debe estar impulsado por los Estados Miembros interesados, basado en las necesidades y deseos del país interesado determinados en colaboración con los representantes del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad de donantes y demás agentes y en plena consonancia con las prioridades nacionales convenidas y contar con un firme compromiso del Estado. Así pues, es importante lograr la coherencia al nivel de las autoridades locales de cada país. En última instancia, conseguir la coherencia y la integración es una responsabilidad compartida de los Estados Miembros y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tanto en el plan individual como en el colectivo.

21. El Inspector desea hacer hincapié en que el modelo propuesto para la coherencia y la integración conlleva un alto grado de flexibilidad que permita adaptarlo a las características particulares de un enfoque caso por caso. Las necesidades de los países que se encuentran en la etapa posterior a un conflicto difieren, por ejemplo, de las de los países en desarrollo

en los que no se llevan a cabo operaciones de paz y, por tanto, deberían ajustarse en consecuencia. El Inspector señala que la Asamblea General, en el párrafo 3 de la parte dispositiva de su resolución 62/277, de 15 de septiembre de 2008, decidió que la coherencia en todo el sistema debía centrarse "exclusivamente y en forma integrada en el enfoque "Unidos en la acción"". No obstante, el Inspector opina que la arquitectura, tal como se define y expresa claramente en el presente marco de referencia, mejora y sustituye a los dos principales esquemas actuales, a saber, el enfoque "Unidos en la acción" y las operaciones de paz integradas.

22. A la vista de la complejidad del tema, el Inspector, que había previsto inicialmente un examen de la relación entre los representantes especiales del Secretario General y los coordinadores residentes desde una perspectiva más limitada con respecto a: a) el estado de aplicación de las diversas directrices en las que se definen sus respectivas responsabilidades; b) las disposiciones adoptadas por las sedes en apoyo de la coherencia y la coordinación sobre el terreno; y c) los aspectos relacionados con la selección, determinación del costo, condiciones de servicio, mandato, rendición de cuentas y supervisión de los representantes especiales del Secretario General, decidió posteriormente ampliar el alcance del informe a fin de tener en cuenta otras cuestiones que influyen en el proceso de coherencia e integración, como los mandatos y las preocupaciones de los distintos agentes interesados y las dificultades de financiación que obstaculizan la aplicación del enfoque "Unidos en la acción".

23. Como resultado, en el informe se propone un marco de referencia para la coherencia y la integración en todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas y con sus asociados e interesados, así como un modelo de presencia sobre el terreno lo suficientemente flexible como para acomodar las necesidades diferentes y cambiantes de los países en situaciones de paz, de conflicto y posteriores a un conflicto. El Inspector invita a los órganos legislativos de las organizaciones participantes en la DCI a que adopten el presente marco de referencia como criterio para orientar y evaluar las iniciativas encaminadas a que la Organización sea más eficiente y eficaz y sirva mejor a las necesidades de los países.

C. Metodología

24. De acuerdo con las normas, directrices y procedimientos de trabajo de la DCI, la metodología utilizada en la preparación del presente informe comprende un estudio teórico preliminar, el envío de cuestionarios, la realización de entrevistas y un análisis pormenorizado. El Inspector mantuvo más de 100 entrevistas con funcionarios de diversas organizaciones participantes en Ginebra, en Nueva York y Roma; con representantes especiales del Secretario General, coordinadores residentes y miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países; y con representantes de gobiernos de países anfitriones, países donantes y ONG que realizan actividades sobre el terreno. En la Sede de Nueva York se celebraron entrevistas con el Secretario General, la Vicesecretaria General, los secretarios generales adjuntos y los subsecretarios generales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Asuntos Políticos, el Administrador del PNUD, el Coordinador del Socorro de Emergencia y los principales responsables del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, entre otros funcionarios. En Ginebra y Roma se entrevistó, entre otros, a funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ACNUDH, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, se enviaron por vía electrónica cuestionarios confidenciales a un total de 47 representantes especiales y representantes especiales adjuntos del Secretario General, algunos de los cuales simultaneaban esa función con las de coordinador residente y coordinador humanitario, con una tasa de respuesta del 57%. Además, el Inspector visitó

una muestra de países que se encontraban en distintas etapas posteriores a un conflicto: Burundi, Haití, Nepal, la República Democrática del Congo, Somalia (en Nairobi) y Tayikistán. El Inspector también visitó China, como ejemplo de país en una situación de desarrollo pacífico, y Viet Nam, que se encontraba entre los ocho proyectos piloto. Se solicitó a las organizaciones participantes que formularan observaciones sobre un proyecto de informe que se les envió, observaciones que se tuvieron en cuenta en su finalización.

25. El intercambio de ideas entre los inspectores y el personal de investigación de la DCI fue la primera piedra de toque del presente informe. El 30 de junio de 2008 se celebró una sesión más amplia de intercambio de ideas abierta a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, representantes de los Estados Miembros y otras personas conocedoras de la materia. El texto del informe se enriqueció en gran medida como resultado de esa sesión. La mayoría de las observaciones formuladas, si no todas, se han tenido debidamente en cuenta al elaborar el texto definitivo. Como el análisis que figura en el informe se refiere a la situación reinante en 2008, los muchos acontecimientos relacionados con la coherencia y la integración a nivel de todo el sistema ocurridos desde 2009, incluso cuando se mencionan en el informe, no pudieron ser objeto de una consideración detallada en el análisis. No obstante, en opinión del Inspector, la labor realizada confirma plenamente la validez de los criterios y debería contribuir a mejorar la coherencia y la integración.

26. El Inspector expresa su especial agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega por su apoyo y aliento durante la preparación del presente informe, u especialmente por la organización de la sesión de intercambio de ideas celebrada en junio de 2008.

27. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 11 del estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los inspectores a fin de someter sus criterios y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.

28. El Inspector desea expresar su agradecimiento a todos cuantos le prestaron ayuda en la preparación del informe, especialmente a quienes participaron en las entrevistas y con tan buena disposición compartieron sus conocimientos y prestaron asesoramiento técnico. El Inspector desea expresar su especial reconocimiento a Juan Luis Larrabure, antiguo Inspector de la Dependencia, quien no solo inspiró la realización del informe, sino que fue también una fuente inapreciable de conocimiento y dedicación. Se han mantenido sus ideas y su planteamiento. En el momento de publicar el informe, el Inspector quiere también dedicarlo a la memoria del fallecido Luiz Carlos da Costa, quien fuera Representante Especial del Secretario General, cuya dedicación a las Naciones Unidas, y especialmente a sus operaciones de paz, sobrepasó todas las expectativas. La contribución del Sr. da Costa fue primordial para la preparación del informe.

29. El Inspector opina que deberían examinarse y aplicarse los 18 criterios de referencia para acelerar el avance hacia el logro de la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas. Los criterios se dividen entre las funciones que corresponden a las sedes y las que corresponden a los equipos sobre el terreno.

Recomendación

Se invita a los órganos legislativos a que adopten el presente marco de referencia como criterio para orientar y evaluar las iniciativas encaminadas a que la Organización sea más eficiente y eficaz y sirva mejor a las necesidades de los países.

I. Hacia una mayor coherencia e integración de los mandatos intergubernamentales

A. La función impulsora de los Estados Miembros

30. El sistema de las Naciones Unidas está compuesto por 30 organizaciones, cada una de ellas gobernada por órganos legislativos constituidos por Estados Miembros (y también por empleadores y trabajadores en el caso de la OIT). La composición varía de una a otra en cuanto a los representantes de los Estados y sus conocimientos especializados. En consecuencia, los mandatos de esos órganos legislativos pueden diferir o superponerse.

31. En lo que se refiere a la paz y el desarrollo, los mandatos emanan generalmente del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Varios órganos subsidiarios y consultivos con una composición más reducida ayudan a abordar esas cuestiones, como el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz[16], la Comisión de Consolidación de la Paz[17], y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible[18].

32. Otros órganos subsidiarios y consultivos de las Naciones Unidas participan en la financiación y en la programación, entre los que puede citarse a la Quinta Comisión, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC). Los dos últimos órganos, en particular, tienen una función normativa tendiente a armonizar las decisiones adoptadas a un nivel superior y desempeñan esa función con eficacia e impacto dispares.

33. Integrado por 34 Estados Miembros, la función del CPC es esencial para la coherencia del sistema, ya que ayuda al Consejo Económico y Social en el ejercicio de sus funciones de coordinación. Debería considerar, sector por sector, las actividades y programas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y velar por que los programas de trabajo de las Naciones Unidas y sus organismos sean compatibles y complementarios, estableciendo prioridades para evitar la superposición y duplicación de esfuerzos[19]. Desde 2004, en varias resoluciones de la Asamblea General se ha venido

[16] Establecido por la Asamblea General en su resolución 2006 (XIX), de 18 de febrero de 1965, el Comité Especial tiene el mandato de realizar un examen exhaustivo de todas las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz. Responde ante la Asamblea por conducto de la Cuarta Comisión (Comisión Política Especial y de Descolonización), una de sus seis comisiones principales. Está integrado por 124 Estados Miembros, principalmente los que aportan personal de mantenimiento de la paz, y 17 observadores.

[17] Establecida en 2005 como órgano consultivo intergubernamental de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad para colmar una laguna en esa esfera dando respuesta a la necesidad de aplicar un enfoque coordinado, coherente e integrado en la consolidación de la paz después de los conflictos. La Comisión agrupa a todos los agentes interesados para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre la aplicación de esas estrategias, centrando la atención en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones.

[18] Establecida como comisión orgánica del Consejo Económico y Social en virtud de la decisión 1993/207 del Consejo. Sus funciones se enumeran en la resolución 47/191 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992. Está integrada por 53 miembros y recibe servicios técnicos y sustantivos de la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Responde ante la Segunda Comisión de la Asamblea por conducto del Consejo.

[19] Resoluciones del Consejo Económico y Social 920 (XXXIV), de 3 de agosto de 1962, 1171 (XLI), de 5 de agosto de 1966, y 2008 (LX), de 14 de mayo de 1976, y resoluciones de la Asamblea General 31/93, de 14 de diciembre de 1976 y 58/269, de 23 de diciembre de 2003.

pidiendo que se mejorasen los procedimientos y métodos de trabajo del Comité[20]. Los avances han sido lentos, de lo que da fe el informe de su período de sesiones sustantivo de junio y julio de 2007[21].

34. A su vez, la CCAAP debería aportar coherencia al sistema al examinar el presupuesto que el Secretario General presenta a la Asamblea General, los presupuestos administrativos de los organismos especializados y las propuestas de arreglos financieros con esos organismos y al examinar los informes de los auditores sobre las cuentas de las Naciones Unidas y los organismos especializados e informar a la Asamblea al respecto[22]. Sin embargo, a lo largo de los años, la Comisión Consultiva ha ido centrándose cada vez más en la labor de las Naciones Unidas y sus fondos y programas y apartándose de sus funciones de supervisión de los organismos especializados, a veces por motivos fuera de su alcance.

35. En opinión del Inspector, tanto el CPC como la CCAAP deberían volver a definir su posición con respecto a su función de aportar coherencia a los aspectos programáticos y presupuestarios del conjunto del sistema. Ambas entidades necesitan una renovación para poder hacer frente a las nuevas tendencias en materia de coherencia e integración a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas.

36. El Inspector observa también que los Estados Miembros tienen actitudes diferentes hacia el proceso de coherencia e integración. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas ("Unidos en la acción" (párr. 4 *supra*)) se distribuyó para su examen por la Asamblea General y no fue posible llegar a un acuerdo sobre las propuestas que contenía. Resulta obvio que el proceso de coherencia e integración en las Naciones Unidas está guiado por los Estados Miembros y no llegará más que hasta donde ellos se comprometan a llevarlo. Los órganos legislativos de cada organización deberían enviar señales claras a sus respectivas secretarías acerca de lo que se espera de ellas en el ámbito de la coherencia y la integración.

37. Es esencial que los Estados Miembros definan qué es la coherencia y determinen sus expectativas en cuanto a las posibilidades de que el sistema de las Naciones Unidas pueda lograrla.

Criterio 1

El proceso de coherencia e integración está guiado efectivamente por los Estados Miembros.

Mediante:

a) El establecimiento de una orientación clara para las secretarías de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acerca de lo que se espera de ellas en el ámbito de la coherencia y la integración;

b) El fomento de la actual función de coordinación del CPC para que pueda aportar una mayor coherencia a los aspectos programáticos del conjunto del sistema; y

[20] Resoluciones de la Asamblea General 58/269, 60/257, de 8 de mayo de 2006, y 61/235, de 22 de diciembre de 2006.

[21] A/62/16, págs. 34 a 36.

[22] Resoluciones de la Asamblea General 14(I), de 13 de febrero de 1946, y 32/103, de 14 de diciembre de 1977 y artículos 155 a 157 de su reglamento.

c) La operacionalización de la función de la CCAAP con respecto a todos los organismos de las Naciones Unidas para que pueda aportar una mayor coherencia a las cuestiones administrativas y presupuestarias en todo el sistema.

B. Hacer que los mandatos otorgados por el Consejo de Seguridad sean específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada

38. En un intento por evitar fracasos como los cosechados por anteriores operaciones de paz y abordar la dinámica de las situaciones posteriores a un conflicto, los mandatos que el Consejo de Seguridad ha otorgado a las operaciones de paz se han hecho en los últimos años más multidimensionales, ayudando a sentar los cimientos de una paz sostenible. Ha surgido un nuevo concepto del mantenimiento de la paz[23], con repercusiones para la labor de otras organizaciones de las Naciones Unidas que tienen interesados, mandatos y prioridades estratégicas diferentes establecidas por sus órganos de gobierno independientes sobre los que el Consejo, en principio, no tiene autoridad.

39. En virtud de lo dispuesto en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, la autoridad del Consejo de Seguridad se limita a la paz y la seguridad. En el capítulo VI se hace un llamamiento a la solución pacífica de controversias mediante "los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados"[24]. En el capítulo VII se contempla la posibilidad de ejercer "por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales"[25]. En consecuencia, cuando el Consejo decide otorgar un mandato para la realización de actividades tendientes a sentar los cimientos de una paz sostenible (en esferas específicas como la gobernanza, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de la infancia) sería importante tener en cuenta las actividades en curso de las Naciones Unidas a fin de diseñar un mandato acorde con las necesidades reales. De otro modo, el establecimiento de los componentes de la misión y la contratación de personal para hacer frente a las cuestiones anteriormente mencionadas podría recrear o duplicar las estructuras existentes en el seno de los equipos de las Naciones Unidas en los países. No obstante, seguiría siendo necesario que en el mandato se abordaran esferas en las que la paz y la seguridad requieren una participación adicional y específica de las Naciones Unidas. La aplicación coherente del concepto de un enfoque integrado es primordial para garantizar que los esfuerzos de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país sean coordinados y complementarios.

40. A veces, cuando los presupuestos de las misiones se presentan para su aprobación a la Asamblea General, aparecen lagunas en la financiación de las actividades encomendadas. Por ejemplo, las misiones de mantenimiento de la paz en Eritrea/Etiopía y en el Líbano debían proporcionar estabilidad hasta que se estableciesen límites fronterizos, pero no se consignaron fondos para financiar las comisiones de fronteras. De forma similar, si una operación de paz ha de transferir sus funciones a una autoridad nacional que necesita formación y equipo, como es el caso de la policía, la Asamblea decide normalmente que la actividad deberá financiarse con cargo a contribuciones voluntarias que "en general, o no se hacen [...] o se hacen demasiado tarde"[26]. El Inspector hace hincapié en el hecho de que la

[23] Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: principios y directrices (véase la nota de pie de página 13).
[24] Art. 36, párr. 1.
[25] Art. 42.
[26] Véase S/2001/394, párr. 32.

transición de las operaciones de paz a las de desarrollo debe contar con una financiación apropiada.

41. A raíz del informe Brahimi[27], en el que se pedía que el Consejo de Seguridad encomendase mandatos realistas y se hacía hincapié en la necesidad de mejorar la capacidad de la Secretaría para recopilar y analizar información con ese fin, el propio Consejo resolvió "conferir a las operaciones de mantenimiento de la paz unos mandatos claros, convincentes y viables"[28]. Aunque se han hecho algunos progresos desde entonces, los mandatos del Consejo siguen adoleciendo de falta de claridad, son poco realistas o demasiado ambiciosos y no contienen indicadores apropiados para cuantificar los progresos[29] ni estrategias de salida[30] para transferir responsabilidades y poner fin a las operaciones. El Inspector reitera, por tanto, la necesidad de alcanzar la coherencia en la respuesta de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos mediante mandatos del Consejo de Seguridad que sean específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada tanto para las misiones de mantenimiento de la paz como para las misiones políticas especiales.

42. Además, en opinión del Inspector, si se necesita un enfoque global para hacer frente a las causas profundas de los conflictos que afectan hoy a los países más pobres del mundo, y evitar que vuelvan a reaparecer, algo que es más probable que suceda durante el decenio posterior al conflicto, ese enfoque global debería llegar de una respuesta coherente del conjunto del sistema para reducir la pobreza y avanzar en el desarrollo. La clave para el éxito de esas operaciones es, por tanto, recabar la participación de todas las organizaciones de las Naciones Unidas desde la etapa inicial de las misiones de evaluación y en la preparación de los informes del Consejo de Seguridad de los que emanan los mandatos. Hasta ahora, esos informes no se han elaborado a partir de una base amplia y los equipos de las Naciones Unidas en los países, que conocen la situación sobre el terreno, no participan de forma habitual y activa en su redacción. En el mejor de los casos, cuando los equipos de las Naciones Unidas en los países participan, han calificado el proceso como deficiente. En opinión del Inspector, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían aprovechar sistemáticamente la capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países para mejorar su capacidad de recopilar y analizar información para que el Consejo de Seguridad pueda elaborar mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada. Una dinámica similar debería aplicarse, según el caso, en la elaboración de los mandatos de las misiones políticas.

Criterio 2

Los mandatos del Consejo de Seguridad son específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada y están dotados de recursos suficientes para llevarlos a cabo.

[27] Véase la nota de pie de página 6.

[28] Resolución 1327 (2000) del Consejo de Seguridad, anexo, parte I.

[29] Véase el informe sobre la evaluación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz (JIU/REP/2006/1), párrs. 24 a 35.

[30] En el cuestionario de la DCI, el 77% de los encuestados respondieron con un "no" a la pregunta de si el documento conjunto de planificación de la misión contenía una estrategia de salida.

Mediante:

a) El fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría para recopilar y analizar información;

b) La participación de los equipos de las Naciones Unidas en los países en las misiones de evaluación, concretamente, formulando recomendaciones sobre las medidas necesarias para apoyar actuaciones a más largo plazo en el proceso de consolidación de la paz y aportando contribuciones a los informes del Secretario General;

c) El establecimiento de indicadores convenidos para evaluar los progresos en la realización de las actividades encomendadas;

d) Un acuerdo sobre la elaboración de una estrategia de salida desde el principio de las operaciones para el traspaso de las funciones de las misiones políticas o de mantenimiento de la paz a las instituciones orientadas al desarrollo; y

e) La formulación de declaraciones claras por parte del Secretario General sobre las repercusiones programáticas y presupuestarias antes de adoptar resoluciones y decisiones.

C. Alineación de mandatos complementarios, duplicados e incompatibles

43. Especialmente en situaciones de asistencia humanitaria, los mandatos operacionales de la OCAH, el ACNUDH, el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el PMA pueden complementarse o duplicarse, en particular en esferas intersectoriales como la protección, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y las cuestiones de género. En muchos casos, la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas no reside en su capacidad de financiación, sino más bien en su capacidad de proporcionar conocimientos técnicos fiables, elaborar criterios y normas y ayudar a los gobiernos a hacer frente a problemas cada vez más complejos.

44. Como a corto plazo no pueden esperarse cambios importantes en la definición de los mandatos y las estructuras de gobierno de las organizaciones humanitarias, resulta necesaria una división apropiada del trabajo entre ellas para velar por la actuación coherente y efectiva de cada uno de los organismos, y del sistema de las Naciones Unidas colectivamente, sobre la base de sus mandatos, sus ventajas comparativas y su experiencia real sobre el terreno.

45. No obstante, en la actualidad no existe ningún marco institucional vinculante para que el sistema de las Naciones Unidas establezca la doctrina operacional, la división del trabajo y las normas de intervención de cada organismo. El Inspector opina que un marco institucional vinculante de esas características solo puede establecerse al nivel de la JJE y debería ser ratificado por los órganos legislativos competentes. El Inspector es consciente de que un acuerdo así llevará tiempo y, de hecho, la coherencia y la integración deberían seguir avanzando en paralelo, sin esperar a la conclusión de un arreglo de esa naturaleza.

46. Entretanto, el enfoque sectorial por grupos de actividades adoptado por las organizaciones humanitarias y de desarrollo bajo la dirección del organismo designado como coordinador representa una mejora destacable en cuanto a la eficacia. Varios ejemplos satisfactorios dan fe de las ventajas de un enfoque de ese estilo a la hora de trabajar juntos en las sedes y en los países, entre otras cosas, en la lucha contra el

VIH/SIDA y la gripe aviar, en la erradicación de la polio y en el terreno de la salud reproductiva. No obstante, el Inspector opina que hay lugar para mejorar en lo que se refiere a la eficacia en función de los costos. El aumento del número de reuniones de coordinación genera graves preocupaciones por los costos de transacción que conlleva y la escasa difusión de las mejores prácticas obliga a repetir los procesos y procedimientos de aprendizaje.

47. En el ámbito del mantenimiento de la paz, un buen ejemplo de una división del trabajo convenida puede verse en la decisión del Comité de Políticas del Secretario General en relación con el estado de derecho, en virtud de la cual se atribuyen funciones de coordinación a diversos organismos y oficinas de las Naciones Unidas que trabajan en esa esfera para que puedan asumir funciones de coordinación y otras responsabilidades claramente definidas, en tanto que los organismos y oficinas continúan desempeñando sus funciones en relación con actividades específicas relacionadas con el estado de derecho. Con todo, como esa decisión no es vinculante, no siempre es conocida ni aplicada en el plano operacional.

48. El Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que el Secretario General estableciera un grupo de tareas independiente que se ocupara de eliminar la duplicación dentro del sistema de las Naciones Unidas y de consolidar las entidades del sistema cuando sea necesario al tiempo que las economías conseguidas mediante el aumento de la eficiencia se reinvierten en los programas unificados para los países. Como esa iniciativa se aplicaría básicamente a todas las organizaciones financiadas con cargo a cuotas, deberían encontrarse modos y medios innovadores para extender ese enfoque a las organizaciones que se financian con cargo a contribuciones voluntarias.

49. Además, el Inspector encontró que existen mandatos "en conflicto". La doble función del PNUD como intermediario en las actividades operacionales y como coordinador y defensor de la familia de las Naciones Unidas puede dar lugar a conflictos de intereses. La función del PNUD como coordinador general del sistema de las Naciones Unidas la perciben como sesgada algunos miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países que piensan que el PNUD se ocupa de impulsar el proceso de coherencia en un grado excesivo. Asimismo, el mandato recientemente conferido al PNUD para el fomento de la capacidad en las esferas de la gobernanza democrática, prevención y recuperación en situaciones de crisis, energía y medio ambiente, VIH/SIDA y empoderamiento de la mujer se superpone con los mandatos conferidos hace ya largo tiempo a otros organismos[31]. A ese respecto, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que el PNUD abandonase a partir de 2008 las labores de fomento de la capacidad y promoción de políticas en sectores específicos en que tengan competencias otros organismos y se centre en "fortalecer la coherencia y la posición de los equipos de las Naciones Unidas que ejecutan los programas unificados"[32].

50. Como contribución al fomento de la coherencia a nivel de todo el sistema, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) organizó en su sede de Viena, los días 4 y 5 de marzo de 2008, un diálogo de alto nivel sobre la cuestión. El objetivo principal de la reunión era llegar a un mayor entendimiento de los aspectos de la coherencia a nivel de todo el sistema y la iniciativa "Unidos en la acción" relacionados con el desarrollo para determinar los principales problemas, desafíos y modos de avanzar. En cuanto a la función del PNUD, en la reunión se dijo que era necesario desarrollar el "cortafuegos" que separaba las funciones de coordinación de los coordinadores residentes

[31] Véase el sitio web del PNUD (www.undp.org/about/).
[32] A/61/583, pág. 24, párr. 19.

de las actividades operacionales del PNUD. Esas cuestiones se abordaron posteriormente en el sistema de gestión y rendición de cuentas (2008)[33], los informes de evaluación de 2007 y 2008[34] y en la declaración sobre los resultados de la reunión celebrada en Kigali[35].

51. Los mandatos de mantenimiento de la paz conllevan, por definición, una cierta carga de agobio para el país y una visión a corto plazo, se ejecutan en etapas y con una sensación de urgencia, y pueden entrar en conflicto con los mandatos normativos y de desarrollo de otros organismos que tienen una mayor sensación de identificación, una visión a más largo plazo y una mayor inclinación al diálogo con los gobiernos. Esos conceptos aparentemente "opuestos" han sido también fuente de desacuerdo, esta vez entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Aunque las misiones de mantenimiento de la paz se centran en lograr esa paz y un entorno político seguro, recientemente se les ha pedido que realicen también actividades de consolidación de la paz. Así pues, cada vez resulta más urgente que las operaciones de paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países coordinen la transición de la situación posterior a un conflicto a la etapa de desarrollo.

52. En particular, el mandato de las misiones integradas que pueden recurrir al uso de la fuerza al amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas[36] se percibe de forma diferente entre los organismos humanitarios, que defienden para sus intervenciones el denominado "espacio humanitario" basado en la neutralidad, la imparcialidad, la asistencia centrada en las necesidades y libre de discriminación y la independencia operacional. En el documento que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno publicaron en 2008 sobre los principios y directrices de las operaciones de mantenimiento de la paz[37] se señala que la función principal de los encargados del mantenimiento de la paz en lo que respecta a la asistencia humanitaria es proporcionar un entorno estable y seguro en el que las instituciones humanitarias puedan llevar a cabo sus actividades. Se dice también que es esencial que la ejecución de proyectos de efecto rápido, que son proyectos en pequeña escala diseñados para beneficiar a la población local, se coordine en consulta con las instituciones humanitarias porque son esenciales para el alivio de las preocupaciones humanitarias derivadas del riesgo de mezclar las actividades políticas y militares con las tareas humanitarias. El Inspector respalda ese enfoque y confía en que se pondrá en práctica sin demora.

53. En opinión del Inspector, una visión estratégica de la presencia del sistema de las Naciones Unidas traería la reconciliación a todos los interesados. A nivel de los países, esa visión ha corrido hasta ahora a cargo de los representantes especiales del Secretario General o de los representantes especiales adjuntos/coordinadores residentes/coordinadores humanitarios. El Inspector opina que, más allá del carisma y el voluntarismo de los líderes y las personas, que vienen y van, el sistema debe proporcionar un marco institucional vinculante y estable al que todos los agentes puedan acudir fácilmente en busca de orientación acerca de sus responsabilidades y funciones individuales y colectivas.

[33] El sistema de gestión y rendición de cuentas del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y el sistema de coordinadores residentes incluido el "cortafuegos funcional" para el sistema de coordinadores residentes (GNUD, 27 de agosto de 2008).

[34] Ejercicio de evaluación del programa "Unidos en la acción" en 2007 (GNUD, 27 de marzo de 2008) e "Informe de síntesis de la evaluación del programa "Unidos en la acción" en 2008" (GNUD, 2009).

[35] Declaración sobre los resultados y camino a seguir: reunión internacional de los "países piloto del programa" sobre el programa "Unidos en la acción" (Kigali, 19 a 21 de octubre de 2009).

[36] Véase la nota de pie de página 25.

[37] Véase la nota de pie de página 13.

Criterio 3

Existe un marco institucional vinculante para el sistema de las Naciones Unidas que define la doctrina operacional, la división del trabajo, las normas de intervención, las directrices y los procedimientos acordados por la CEB y aprobados por los órganos legislativos competentes.

Mediante:

a) La defensa de la idea de un entendimiento común de que lograr la coherencia y la integración es un proceso que puede ayudar a que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tanto a nivel de la Sede como sobre el terreno, aprovechen sus ventajas comparativas para obtener resultados dentro de los planes o programas unificados a través de los objetivos comunes y la independencia operacional;

b) La asignación de una responsabilidad institucional clara para cada una de las actividades encomendadas;

c) La definición de un espacio humanitario para las instituciones de esa naturaleza; y

d) Dar a los organismos especializados un lugar acorde a la importante función que desempeñan en las actividades de desarrollo.

II. En vías de lograr la coherencia y la integración a nivel de todo el sistema

54. Con 17 departamentos y oficinas, 14 fondos y programas y 16 organismos especializados, la coherencia y la integración de la familia de las Naciones Unidas plantea un verdadero reto no sólo para los Estados Miembros, como ya se ha expuesto, sino también para los administradores y para el personal, a la hora de transformar una cultura de decenios de fragmentación y competencia en otra de trabajo en equipo con eficacia y de representación con una sola voz.

55. El miedo a perder la independencia operacional, la visibilidad y la capacidad de movilizar fondos explica por qué no todas las organizaciones manifiestan su apoyo con la misma firmeza. A ello contribuye el hecho de que la autoridad del Secretario General esté circunscrita a los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas y, en cierta medida, a sus fondos y programas (pero no a los organismos especializados) y por la falta de un órgano superior con autoridad para imponer la integración y la coherencia en todo el sistema.

A. De las consultas sobre cuestiones concretas a una coordinación más eficaz de la Secretaría

56. Los tres principales departamentos de la Secretaría que participan en la elaboración de políticas y la prestación de apoyo a las oficinas y misiones de mantenimiento de la paz son el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos. El mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el de servir como instrumento operacional del Secretario General en relación con todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de cuya realización, administración,

dirección, planificación y preparación sea responsable[38]. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se ocupa de prestar un apoyo especializado a las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidas las cuestiones relacionadas con el personal, las finanzas, las adquisiciones, la logística, las comunicaciones, la tecnología de la información y otras cuestiones de carácter administrativo y de gestión general. El Departamento de Asuntos Políticos supervisa e imparte orientación e instrucciones políticas a los enviados y representantes especiales del Secretario General y demás representantes desplegados sobre el terreno y dirige y gestiona, en nombre del Secretario General, las misiones de buena voluntad, de investigación de los hechos y demás misiones políticas especiales[39]. Aunque no existe una definición jurídica de esas misiones, la práctica ha venido determinando que son aquellas que, aunque tienen un importante componente de paz y seguridad, no cuentan con unidades policiales o militares constituidas. Con el nombre de misiones se hace referencia normalmente a los mandatos conferidos por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad sin contingentes militares y sin personal militar o de policía civil o con una dotación de personal muy limitada, por ejemplo, la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Irak (UNAMI). Las misiones pueden estar concentradas en una sede (por ejemplo en el caso de Myanmar) o desplegadas sobre el terreno.

57. Como norma general, el Departamento de Asuntos Políticos asume la función principal respecto de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, mientras que el de Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz lo hace en las situaciones en que el mantenimiento de la paz mediante unidades militares o de policía constituidas es necesario y ha sido encomendado directamente por el Consejo de Seguridad. El mandato del Departamento de Asuntos Políticos es más firme en la etapa de prevención y establecimiento de la paz, aunque también presta apoyo político al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz durante la fase de mantenimiento de la paz, a veces en apoyo de esfuerzos regionales más amplios y en funciones de asistencia electoral y apoyo a la mediación. Además, el Departamento de Asuntos Políticos asume generalmente la dirección una vez concluida la etapa de mantenimiento de la paz con miras a consolidar y promover la paz y prevenir la recaída en un nuevo ciclo de conflicto.

58. Se informó al Inspector de que la relación entre el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz había mejorado significativamente en los últimos años. Son frecuentes las consultas sobre cuestiones concretas, así como la adscripción temporal de funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cuando, en virtud de una decisión del Consejo de Seguridad, una misión especial se convierte en misión de mantenimiento de la paz o su mandato se modifica para incluir un componente militar o de policía, a fin de velar por que no se pierda la memoria institucional[40].

59. Según afirmaba la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en su auditoría de septiembre de 2006 sobre la gestión de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos[41], las dos principales estrategias de coordinación y cooperación que había estipulado el Secretario General, a saber, la ubicación en un mismo lugar de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento

[38] ST/SGB/2000/9, sec. 2.1 a).

[39] ST/SGB/2009/13 sobre la organización del Departamento de Asuntos Políticos, párr. 3.2.

[40] Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría de la gestión de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos (A/61/357), párrs. 52 a 56.

[41] Ibíd., párr. 52.

de Operaciones de Mantenimiento de la Paz[42] y el establecimiento de equipos de tareas interdepartamentales[43], no habían dado los resultados previstos.

60. La OSSI comunicó también[44] que la política en relación con los departamentos principales[45] promulgada en 1999 por el Secretario General adolecía de falta de criterios claros y no se había aplicado de forma consistente. Esa política tenía por objeto velar por el pleno apoyo al departamento principal, minimizar la duplicación de esfuerzos y asignar a ese departamento la responsabilidad de la coordinación con otras entidades orgánicas. El Departamento de Asuntos Políticos debía asumir la función principal respecto de la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y la coordinación de la paz, mientras que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debía asumirla respecto del mantenimiento de la paz[46]. Esa política se perfeccionó en 2002[47]. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el departamento principal con respecto a la planificación y la gestión de todas las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno. En la práctica, sin embargo, a ese Departamento se le han asignado responsabilidades de dirección en misiones sobre el terreno que no entrañan claramente el mantenimiento de la paz, como la Oficina de las Naciones Unidas en Timor Leste (UNOTIL), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL), la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el estatuto futuro de Kosovo y otras como la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA). Del mismo modo, el Departamento de Asuntos Políticos ha dirigido las primeras etapas de negociación de algunas misiones de mantenimiento de la paz o ha trabajado en la resolución de conflictos en lugares donde había una misión de mantenimiento de la paz. En los casos anteriores, parece que a la hora de decidir cuál es el departamento principal se han tomado en cuenta otros elementos que no están definidos en la política, como si hay misiones integradas con un componente militar en las que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el único departamento que cuenta con la capacidad logística necesaria para mantenerlas. A raíz del informe presentado por el Secretario General en 2009 sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, la secretaría del Comité de Políticas realizará en 2010 un examen de la política en relación con los departamentos principales. El Inspector confía también en que los recientemente publicados boletines del Secretario General sobre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos arrojen sobre la cuestión más claridad de la que ha habido hasta ahora.

61. En otro informe sobre la auditoría general de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, publicado en 2006[48], la OSSI señaló que para conseguir la cooperación y la coordinación y evitar la duplicación y superposición de esfuerzos, era necesario llevar a cabo algún tipo de reestructuración del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre los que cabría contemplar una fusión completa o una combinación de las funciones de planificación y dirección política y sustantiva y una separación de la función de apoyo logístico y administrativo. La OSSI recordó que en un informe de autoevaluación presentado por el Departamento de Asuntos Políticos a la Vicesecretaria General en 2002 se proponía una fusión completa de los departamentos. Sin embargo, con la separación en 2006 del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno del Departamento

[42] A/55/977, párr. 236.
[43] Véase A/55/502, párrs. 49 a 60.
[44] A/61/357, párrs. 9 a 15.
[45] A/53/854/Add.1, párr. 27.
[46] Ibíd.
[47] A/57/387, párr. 126.
[48] A/60/717. Véanse especialmente los párrafos 66, 67 y 88 a 94.

de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, muchas de esas recomendaciones quedaron obsoletas.

62. Teniendo en cuenta que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería beneficiarse del conocimiento institucional del Departamento de Asuntos Políticos sobre países y conflictos concretos y dirigirse a el para obtener asesoramiento acerca de las dimensiones regionales de los conflictos y sus posibles efectos en la capacidad de las misiones para llevar a cabo sus mandatos, la idea de fusionar los dos departamentos no carecía de una cierta lógica. Ambos cuentan con oficiales de asuntos políticos entre su personal y mantienen divisiones regionales; no existe una frontera nítida que señale el paso del mantenimiento a la consolidación de la paz, sino que se produce una evolución gradual de una a otra etapa, y el 40% de los países que salen de un conflicto vuelven a caer en él, una cifra que llega al 60% en el caso de los países de África[49]. En vez de la fusión, en febrero de 2007 el Secretario General propuso[50], y la Asamblea General decidió[51], fortalecer la capacidad de la Secretaría para gestionar operaciones de paz mediante la reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con su escisión en dos departamentos y el incremento de sus recursos de personal. De esa forma se creó el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

63. La necesidad de disponer de mecanismos efectivos de coordinación entre los tres departamentos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que esos departamentos puedan desempeñar sus funciones respectivas de manera coherente y eficaz, sigue siendo tan acuciante hoy como lo era antes.

64. A pesar de la importancia que tienen los mecanismos efectivos de coordinación en la orientación en materia de políticas entre el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las estructuras conjuntas de coordinación del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con otros departamentos y oficinas de la Secretaría, como el Departamento de Información Pública, la Oficina de Asuntos de Desarme, la División para el Adelanto de la Mujer, la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el ACNUDH y la OCAH, son también esenciales para que todas esas entidades puedan desempeñar de manera coordinada sus funciones, que pueden abarcar una amplia gama de tareas. A ese respecto, el Inspector observó que la relación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos y esos departamentos y oficinas era desigual.

65. Por último, podría ser necesario definir de nuevo la función del Departamento de Asuntos Políticos en la consolidación de la paz después de los conflictos, como se describe en la sección 2.1 a) del documento ST/SGB/2000/10, y aclarar la relación de trabajo entre el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, la recientemente creada dependencia[52] de la Comisión de Consolidación de la Paz, como solicitó la OSSI cuando detectó el riesgo de duplicación entre ambas entidades[53].

[49] Discurso pronunciado por el Ministro de Integración y Cooperación para el Desarrollo, Bertel Haarder, ante la Conferencia sobre la mujer, la paz y la seguridad celebrada en Copenhague el 9 de septiembre de 2004.

[50] Véase A/61/749, anexo 1 (Fortalecimiento de la capacidad de la Organización para gestionar y mantener operaciones de paz), párrs. 15, 16 y 22 a 25.

[51] Resolución 61/279, de 29 de junio de 2007.

[52] Con unas necesidades de recursos por un monto de 5,6 millones de dólares de los EE.UU. para el período 2006-2007 (A/60/694, de 23 de febrero de 2006).

[53] A/61/357, párr. 57.

Criterio 4

Establecimiento de mecanismos de coordinación y realización de esfuerzos concertados efectivos entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos.

Mediante:

a) El fortalecimiento de la cooperación cotidiana entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos;

b) El fortalecimiento de los mecanismos conjuntos existentes para la coordinación con otros departamentos y oficinas de la Secretaría, recurriendo a la creación de otros nuevos únicamente en caso necesario;

c) La aclaración del papel de la nueva Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en relación con el Departamento de Asuntos Políticos y demás departamentos de la Sede; y

d) El fortalecimiento de la capacidad de análisis estratégico y formulación de decisiones del Departamento de Asuntos Políticos para que pueda cooperar más eficazmente con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y mejorar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de las medidas preventivas y el establecimiento de la paz.

B. Algunas medidas acertadas

66. Durante el último decenio, en un intento por remediar la fragmentación del sistema, el Secretario General estableció, en el marco de la reforma de las Naciones Unidas, varios comités, grupos de gestión y equipos de trabajo como instrumentos para la elaboración de políticas y la adopción de decisiones tendientes a facilitar la coherencia en todo el sistema.

67. En enero de 1997 se crearon sendos comités ejecutivos en cuatro de las cinco esferas que engloban los principales ámbitos de actividad de las Naciones Unidas: paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, cooperación para el desarrollo y asuntos humanitarios.

68. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad se ocupa de las cuestiones multisectoriales fundamentales relacionadas con la paz y la seguridad y determina las líneas de actuación en las situaciones de riesgo inmediato para la seguridad y en las situaciones que pueden dar lugar a un conflicto[54]. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad no es un órgano permanente; se reúne una vez al mes y en ocasiones establece equipos de trabajo para ocuparse de cuestiones que requieren un análisis en profundidad a lo largo de un período prolongado (por ejemplo, el Afganistán, los derechos humanos, los ODM, la consolidación de la paz, el estado de derecho, el Sudán y el terrorismo). A primera vista, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y sus equipos de trabajo no han alcanzado, sin embargo, el nivel de eficacia operacional del sistema de grupos temáticos establecido por otros comités ejecutivos, entre los que cabe citar al Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios del Comité Permanente entre Organismos.

[54] Sus miembros son: el Departamento de Asuntos Políticos (convocante), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la OCAH, el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el ACNUR, el ACNUDH, el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el PNUD, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el UNICEF y el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas.

69. El Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales es un comité ejecutivo de las Naciones Unidas que tiene por objeto aportar coherencia y enfoques comunes a las entidades de las Naciones Unidas que se dedican a labores normativas, analíticas y técnicas en los ámbitos económico y social. El Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios se ocupa de cuestiones operacionales y de políticas en el ámbito humanitario[55]. Se reúne con periodicidad mensual y trabaja también con arreglo al sistema de grupos temáticos con organismos principales a nivel mundial y sobre el terreno. El GNUD se ha convertido recientemente en uno de los tres pilares de la JJE.

70. Más avanzado el año 1997, se estableció el Grupo Superior de Gestión[56] para que actuase como gabinete del Secretario General y dependencia central para la planificación de políticas, encargado de examinar las aportaciones de los órganos legislativos, recomendar políticas relativas a cuestiones intersectoriales complejas, supervisar la ejecución de la reforma, guiar la labor de los cuatro comités ejecutivos y proporcionar asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el plan de mediano plazo, los proyectos de presupuestos por programas y la movilización de recursos. El Grupo[57] solía reunirse semanalmente, pero con la creación en 2005 de los comités de políticas y de gestión[58], se convirtió en un foro para el intercambio de información y experiencias entre los jefes de los departamentos, oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas. La proliferación de comités parece llevar aún más superposición al proceso de integración.

71. El Comité de Políticas se ocupa de las cuestiones que requieren orientación estratégica y de la adopción de decisiones de política sobre cuestiones temáticas y relacionadas con países concretos que afectan a las Naciones Unidas, así como de las cuestiones incipientes[59]. El Comité de Gestión se ocupa de la reforma interna y de las cuestiones relacionadas con la gestión que requieren orientación estratégica y vela por que los resultados de la Junta de Auditores, la DCI y la OSSI se tengan en cuenta en los procesos de gestión y supervisa el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones aceptadas[60]. El Comité de Políticas debería mantener una estrecha coordinación con el mecanismo de la JJE en cuestiones que afecten a todo el sistema.

---

[55] Presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, está integrado por el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Información Pública, la FAO, el ACNUDH, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el ACNUR, el UNICEF, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el PMA y la OMS.

[56] Véanse ST/SGB/1997/3 y ST/SGB/2005/16.

[57] Integrado por la Vicesecretaria General, los convocantes de los cuatro comités ejecutivos, los secretarios generales adjuntos de operaciones de mantenimiento de la paz, gestión, asuntos de la Asamblea General y servicios de conferencias y comunicación e información pública, el Asesor Jurídico, los altos comisionados para los derechos humanos y para los refugiados y los directores generales de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

[58] Véanse ST/SGB/2005/16 y ST/SGB/2006/14.

[59] Está presidido por el Secretario General e integrado por la Vicesecretaria General, el Jefe de Gabinete, los presidentes de los cuatro comités ejecutivos, los secretarios generales adjuntos de operaciones de mantenimiento de la paz y comunicación e información pública, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Asesor Jurídico y el Asesor Especial del Secretario General sobre África.

[60] Está integrado por la Vicesecretaria General, el Jefe del Gabinete y los secretarios generales adjuntos de gestión, asuntos económicos y sociales, asuntos de la Asamblea General y servicios de conferencias y operaciones de mantenimiento de la paz.

72. El Inspector observa que los miembros de esos comités son esencialmente los mismos administradores ejecutivos de las Naciones Unidas y sus fondos y programas, en tanto que hay dos organismos especializados, la FAO y la OMS, que participan en el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y en el GNUD participan todos los organismos especializados. El Inspector opina que, teniendo en cuenta que esos comités tienen una composición similar y programas parecidos con una periodicidad de reuniones distinta, deberían racionalizarse para reducir los costos de transacción de la coordinación; algunos de ellos podrían fusionarse.

73. A ese respecto, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que el GNUD y el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales se fusionaran en un Grupo de políticas y operaciones de desarrollo para aunar las políticas y las actividades económicas, sociales y ambientales en un todo integrado bajo la dirección del Administrador del PNUD. El Grupo de Trabajo del GNUD y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios sobre cuestiones relativas a la transición han propuesto el establecimiento de un mecanismo integrado por las secretarías del GNUD, el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad encargado de velar por que el apoyo de las sedes a los equipos de las Naciones Unidas en los países siga llegando de forma coherente y puntual[61].

74. Otro intento por mejorar la coordinación a un nivel más operacional es el Equipo de Trabajo Integrado para Misiones, establecido en 2001 atendiendo a una recomendación del informe Brahimi[62] sobre la necesidad de que en la Sede haya un único centro de coordinación a nivel operativo capaz de responder a las preocupaciones de las misiones con rapidez. Los equipos operacionales integrados ya están funcionando. La coordinación está empezando a mejorar gracias a los equipos de trabajo integrados para misiones, que en el caso de las misiones dirigidas por al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están presididos por los jefes de equipo de los equipos operacionales integrados. En la práctica, son pocas las experiencias satisfactorias de los equipos de trabajo integrados para misiones que se han materializado. No obstante, desde la publicación de las directrices actualizadas del proceso de planificación integrada de las misiones a nivel de la Sede, que se centran en el establecimiento y la gestión de los equipos de trabajo integrados para misiones, así como en la distribución de un conjunto inicial de material de formación sobre el proceso de planificación integrada de las misiones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, como departamentos principales, han aportado un nuevo liderazgo a los equipos de trabajo integrados para misiones o los equipos operacionales integrados. Además, las entidades asociadas con el sistema de las Naciones Unidas participan de forma más habitual a nivel de la Sede y sobre el terreno. En 2007 se aprobaron 26 puestos adicionales para los equipos operacionales integrados[63], y el concepto se ha puesto a prueba en toda su amplitud. Además, el Comité de Políticas, en su reunión de 25 de junio de 2008, adoptó una decisión sobre la integración en virtud de la cual, entre otras cosas, se exige a los departamentos principales que mantengan equipos de trabajo a nivel de la Sede para cada una de las presencias de las Naciones Unidas a las que presten apoyo. En opinión del Inspector, en los equipos operacionales integrados deberían asociarse las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas en sus actividades por conducto de las oficinas de enlace con la Sede. En el informe de la DCI sobre las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas

[61] Informe del Grupo de Trabajo del GNUD y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios sobre cuestiones relativas a la transición (febrero de 2004), pág. 7.

[62] Párrs. 201 y 202 (véase la nota de pie de página 6).

[63] Resolución 61/279 de la Asamblea General, párr. 35.

se facilita información suficiente sobre la función y los servicios que cabe esperar de esas oficinas[64].

C. Trabajar con los asociados

75. A lo largo de todo el proceso de entrevistas y análisis, el Inspector observó un aspecto importante relacionado con la coherencia y la integración que no se ha estudiado suficientemente: la participación en el proceso de las organizaciones que no mantienen una presencia permanente. A veces, esas organizaciones no se consideran apropiadamente como asociados válidos con intereses propios. Se trata habitualmente de pequeñas organizaciones que carecen de recursos suficientes para mantener una presencia activa en el plano regional o sobre el terreno pero que, por otra parte, ejecutan proyectos y realizan otras actividades. Para hacerlo, han de contratar los servicios de otra organización instalada sobre el terreno. El Inspector opina que resulta bastante frecuente que los intereses de esas organizaciones no se tengan en cuenta de la forma que merecen. Desea poner de relieve esa cuestión como uno de los aspectos que ha de resolverse para lograr la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas.

D. Renovación de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación

76. La JJE procura la coordinación y la cooperación en un amplio abanico de cuestiones sustantivas y de gestión a las que se enfrentan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Cuenta con el apoyo del Comité de Alto Nivel sobre Programas, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el GNUD. La división de funciones entre esos tres órganos puede resumirse de la siguiente forma:

- Comité de Alto Nivel sobre Programas: fomento de la coherencia de las políticas a nivel mundial, incluida la elaboración de instrumentos de política comunes, como los conjuntos de instrumentos, además de su labor en cuestiones de políticas y programas y en favor del bien común mundial;
- Comité de Alto Nivel sobre Gestión: armonización de las prácticas institucionales en todo el sistema, incluidas las cuestiones generales de gestión, para garantizar la coherencia general de la gestión desde el plano mundial al de los países;
- GNUD: promoción de una actividad de supervisión coherente y efectiva, orientación y fomento de la capacidad para los asociados en los países, coordinación de las operaciones de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel de los países, cuestiones de orientación en materia de políticas relacionada con las operaciones a nivel de los países, incluida la aplicación de las resoluciones de la revisión trienal ampliada de la política, y apoyo al sistema de coordinadores residentes[65].

77. Mientras que los dos primeros comités desempeñan principalmente una función normativa y de coordinación, el GNUD participa más directamente en las actividades operacionales. Aunque el Inspector ve con agrado que se haya colocado al GNUD bajo el manto de la JJE, recuerda la necesidad de renovar el papel del GNUD desde su actual mandato hasta convertirse en un verdadero instrumento operacional encargado de gestionar y supervisar todo el proceso de coherencia e integración, que sería el primer paso hacia la independencia de cualquier organización concreta.

[64] JIU/REP/2007/10.
[65] Tomado del sitio web de la CEB.

Criterio 5

Los mecanismos de coordinación interinstitucionales existentes promueven eficazmente la integración y la coherencia en todo el sistema.

Mediante:

a) El otorgamiento a la JJE, con el apoyo de su mecanismo subsidiario, del mandato y los instrumentos necesarios para que pueda convertirse en el mecanismo interinstitucional supremo encargado de aplicar los mandatos de los Estados Miembros en relación con la coherencia y la integración a nivel de todo el sistema;

b) La garantía de que todos los miembros de la familia del sistema de las Naciones Unidas tengan los mismos derechos en el contexto del enfoque "Unidos en la acción";

c) Una secretaría fuerte y separada, desligada de cualquier organización concreta, con una jefatura de alto nivel (con categoría de secretario general adjunto o subsecretario general);

d) La designación del GNUD como instrumento operacional de gestión y supervisión para la coherencia sobre el terreno como órgano interinstitucional, con financiación conjunta, abierto a todos los miembros de las organizaciones de las Naciones Unidas;

e) La rendición de cuentas ante la JJE, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, por parte de los cuatro comités ejecutivos, el Comité de Políticas y el Comité de Gestión en cuestiones que afecten a todo el sistema; y

f) La apertura de los cuatro comités ejecutivos a todas las organizaciones de las Naciones Unidas en cuestiones que afecten a todo el sistema.

III. Coherencia e integración entre las Naciones Unidas y sus asociados

78. El Inspector opina que, para que el proceso de coherencia en las Naciones Unidas tenga éxito y sea verosímil, no debe contemplarse como algo aislado de otros agentes internacionales con los que el sistema de las Naciones Unidas interactúa de diversos modos.

A. Las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil

79. Las organizaciones de la sociedad civil no solo complementan a las Naciones Unidas, sino que a menudo realizan funciones que la Organización no puede desempeñar por diversos motivos. Reconociendo su papel fundamental, especialmente en los países en crisis y en los países que salen de una situación de conflicto, en los ámbitos de la reconciliación y la consolidación de la paz y en la ejecución del programa de desarrollo en apoyo de los ODM, el Secretario General estableció un "Grupo de personas eminentes"[66]

[66] A/57/387 y Corr.1, párr. 141, y resolución 57/300 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2002, párr. 27.

que en junio de 2004 preparó un informe sobre la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil[67].

80. Sobre la base de las propuestas de ese Grupo de personas eminentes, el Secretario General formuló propuestas concretas tendientes a incrementar la participación de las ONG en la labor de las Naciones Unidas en general y en sus órganos intergubernamentales en particular[68]. Entre las propuestas figuraba la creación de un fondo fiduciario destinado a fomentar la participación de representantes de ONG de países en desarrollo; el mejoramiento del diálogo de la Secretaria de las Naciones Unidas con las ONG; y el mejoramiento de los contactos con las ONG a nivel de los países.

81. De todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los organismos humanitarios han sido los que más éxito han tenido a la hora de desplegar esfuerzos concertados con las ONG. En 1992 se creó el Comité Permanente entre Organismos, como un foro singular para la coordinación interinstitucional con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y tres consorcios de ONG[69]. Presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, el Comité elabora políticas humanitarias, acuerda la división de funciones entre los diversos agentes, detecta y trata de cerrar las lagunas en cuanto a la respuesta a las necesidades y defiende la aplicación de los principios humanitarios, garantizando una respuesta interinstitucional coherente ante los desastres ambientales y naturales y las emergencias de carácter complejo.

B. Las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods

82. A lo largo de los años, las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods han ido desarrollando gradualmente diferentes mecanismos para trabajar juntos. No obstante, es necesario buscar una mayor complementariedad para llegar a un equilibrio entre "una sana competencia y una superposición ineficiente de actividades que no suplen carencias"[70]. A ese respecto, se planteó la recomendación de que el Secretario General, el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) "deberían iniciar con carácter urgente un proceso de examen, actualización y celebración de acuerdos formales sobre sus respectivas funciones y sus relaciones en los planos mundial y nacional"[71].

83. En esa misma línea, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio había recomendado también que el Director Gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial estuvieran representados en las reuniones de la Comisión de Consolidación de la Paz a fin de "coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto"[72].

84. Un ejemplo concreto de cooperación efectiva para lograr la coherencia entre las Naciones Unidas y esas instituciones es la elaboración por el GNUD y el Banco Mundial de la metodología para la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto que se utilizó en Haití, el Irak, Liberia, Somalia y el Sudán para evaluar las necesidades y los costos. Sirve también para establecer prioridades entre los resultados y se revisó de común acuerdo en 2006 para analizar las experiencias y mejorar la realización de

[67] A/58/817 y Corr.1.
[68] A/59/354.
[69] En respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1992, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas.
[70] A/61/583, párr. 71.
[71] Ibíd.
[72] A/59/565, anexo I, recomendaciones 83 y 84 f).

las actividades en el futuro[73]. También en 2006, el GNUD y el Banco Mundial concertaron un acuerdo sobre programas conjuntos para facilitar la financiación por los donantes mediante un mecanismo más eficaz[74]. En 2007, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz publicó unas directrices para la elaboración de iniciativas operacionales conjuntas con el Banco Mundial aprovechando un modelo innovador de colaboración puesto en práctica en Liberia entre el Gobierno, el Banco Mundial y diversos asociados de las Naciones Unidas, incluidos los contingentes de ingenieros militares de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y el PNUD. En octubre de 2008, las Naciones Unidas y el Banco Mundial firmaron el acuerdo de colaboración para situaciones de crisis y posteriores a las crisis y se negoció un acuerdo sobre principios fiduciarios con 11 organismos de las Naciones Unidas a fin de facilitar la transferencia puntual de recursos financieros[75].

C. Las Naciones Unidas y otras organizaciones

85. Las organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, han venido desempeñando un papel cada vez más importante en las operaciones de paz a lo largo del último decenio. Aunque la cooperación entre las Naciones Unidas y esas organizaciones se ha producido en situaciones concretas, sería necesario establecer un marco estratégico mutuamente acordado. El establecimiento de un marco de esa naturaleza en el que las Naciones Unidas desempeñen la función de dirección requiere la flexibilidad de todas las partes para entender las diferencias, reajustar culturas de gestión y procedimientos, elaborar prioridades y objetivos comunes y convenir una división de funciones sobre el terreno. En este caso particular, la cooperación de las Naciones Unidas puede servir incluso para fomentar la capacidad de la organización regional para desempeñar su función. Eso ya se está haciendo en el caso de la Unión Africana y varias otras organizaciones asociadas de África en el plano subregional. También se mantienen conversaciones con organizaciones de otras regiones y, en enero de 2010, el Secretario General tiene previsto organizar un retiro con organizaciones regionales y de otro tipo con las que las Naciones Unidas colaboran en las esferas de la paz y la seguridad con el fin de encontrar vías para la cooperación y modos de trabajar juntos sobre el terreno.

86. En relación con necesidad de formalizar y estructurar mejor la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, el Inspector considera un elemento positivo el debate que se está manteniendo con las organizaciones regionales, que se han reflejado en declaraciones, planes de acción (Unión Africana) y directrices conjuntas (Unión Europea) a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. En opinión del Inspector, deberían negociarse acuerdos similares con otras organizaciones regionales.

87. En la esfera del desarrollo, además de las comisiones regionales existentes (la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)), varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ido estableciendo a lo largo de los años sus propias redes de oficinas regionales en lugares dispersos por todo el mundo con arreglo a diferentes diseños regionales. Esas oficinas y

[73] Naciones Unidas/Banco Mundial "PCNA Review: in support of peacebuilding: strengthening the Post Conflict Needs Assessment" (enero de 2007) (véase http://www.undg.org/).

[74] GNUD, "Synthesis of resident coordinator annual reports 2006", pág. 72.

[75] Puede encontrarse un examen detallado de la colaboración y la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en la nota presentada por la Secretaría el 15 de septiembre de 2009 al Consejo Económico y Social relativa al fomento de la colaboración y la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods (E/2009/113).

comisiones regionales interactúan de distintos modos con las instituciones regionales mencionadas anteriormente, que son fuentes potenciales de financiación y fertilización cruzada. También se necesitan un enfoque y un entorno coherentes para evitar la duplicación de esfuerzos. A ese respecto, el GNUD realizó estudios en 2007 teniendo en cuenta la eficiencia en función del costo y cuestiones de seguridad.

88. Las comisiones regionales y las demás organizaciones regionales del sistema de las Naciones Unidas deberían desempeñar un papel fundamental como enlace entre la Sede y las actividades sobre el terreno. Sus programas de trabajo deberían derivarse del programa de trabajo de su organización a nivel mundial. Deberían centrarse en la prestación de asistencia a las regiones y subregiones para diseñar y ejecutar sus programas de ámbito regional y subregional. Además, deberían recibir un mandato claro para velar por la aplicación de las políticas y decisiones de los Estados Miembros, bajo la autoridad y la dirección de la JJE, y del proceso encaminado a lograr una coherencia e integración óptimas en los planos regional, subregional y nacional.

D. Las Naciones Unidas y el sector privado

89. La interacción entre el sistema de las Naciones Unidas y el sector privado es fundamental en dos sentidos: como importante fuente de transferencia de recursos y tecnología para el desarrollo y por su influencia en las esferas del empleo y la ordenación de los recursos naturales y el medio ambiente. Desde ese punto de vista, la composición de la OIT es un caso único, por cuanto el sector privado y las organizaciones de trabajadores están representadas en sus estructuras de gobierno.

90. El pasado decenio fue testigo de la proliferación de asociaciones individuales y mecanismos de ámbito mundial entre organizaciones de las Naciones Unidas y el sector privado en todas las esferas de actividad. La DCI ha revisado los principios para la utilización del patrocinio empresarial en el sistema de las Naciones Unidas, y ha determinado las mejores prácticas, las esferas en las que es necesario adoptar políticas y directrices, así como las prácticas que pueden provocar conflictos de intereses o ser perjudiciales para las Naciones Unidas[76].

Criterio 6

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

Mediante:

a) El establecimiento del marco institucional necesario para la interacción en el que se defina la función de cada entidad en los ámbitos de la planificación, la evaluación y la ejecución;

b) La participación orientada a la acción de asociados exteriores en el Consejo Económico y Social, en la Asamblea General y en los órganos legislativos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;

c) La elaboración de directrices y políticas conjuntas para la interacción entre el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados;

[76] JIU/NOTE/2009/1.

d) El establecimiento de un mecanismo de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos por parte de cada uno de los asociados;

e) El otorgamiento a las comisiones regionales y otras oficinas regionales del sistema de las Naciones Unidas de un mandato claro y los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo con el fin de, bajo la autoridad y la dirección de la JJE, velar por la puesta en práctica de las políticas y decisiones de los Estados Miembros y de los procesos orientados a lograr la coherencia y la integración óptimas en los planos regional, subregional y nacional; y

f) El ajuste de los mandatos y la ubicación de las comisiones regionales en locales compartidos con otras oficinas regionales de las Naciones Unidas.

IV. Coherencia e integración de las Naciones Unidas en los planos regional y subregional

91. En el sistema de las Naciones Unidas hay dos formas de establecer la coordinación en las regiones, el mecanismo de coordinación regional y el equipo de directores regionales. Los convocantes del mecanismo de coordinación regional son las cinco comisiones regionales: CEPA, CEPE, CEPAL, CESPAP y CESPAO. En su resolución 1998/26, el Consejo Económico y Social afirmó que "la función de dirección que incumbe a las comisiones regionales exige que celebren reuniones interinstitucionales periódicas con miras a mejorar la coordinación entre los programas de trabajo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la región". No obstante, cada uno de los mecanismos de coordinación regional ha evolucionado de forma diferente en esas regiones. El alcance y el mandato de los equipos de directores regionales contienen dos elementos: el apoyo programático coordinado a los equipos de las Naciones Unidas en los países y la supervisión coherente de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Hay seis equipos de directores regionales, dos en África y uno en cada una de las cuatro regiones restantes, y todos ellos han evolucionado de forma diferente.

92. En julio de 2008, la oficina de Nueva York de las comisiones regionales encargó un estudio con el fin de encontrar posibles efectos sinérgicos y aspectos complementarios de su labor y proponer una división del trabajo entre los mecanismos de coordinación regional y los equipos de directores regionales con miras a mejorar la coherencia del sistema en el plano regional. El Inspector acoge con agrado los resultados del examen.

93. En opinión del Inspector, los mecanismos de coordinación regional deben centrarse en el programa regional o subregional, las cuestiones transfronterizas y la coherencia temática y de políticas. Los cinco mecanismos de coordinación regional deberían funcionar con arreglo a un modelo básico coherente y desempeñar con funciones adicionales específicas según el contexto y las prioridades de cada región. El modelo básico debería concentrarse en un conjunto limitado de resultados y funciones básicas firmemente basados en el poder de convocatoria, la experiencia en el ámbito de las políticas y la capacidad analítica que distinguen a las comisiones. El papel principal de los equipos de directores regionales debería ser de liderazgo, orientación estratégica y apoyo a los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para el logro de los objetivos operacionales a nivel nacional. Los mecanismos de coordinación regional y los equipos de directores regionales deberían seguir tratando de coordinar sus respectivos planes de trabajo y celebrar sus reuniones anuales una inmediatamente después de la otra. Por último, debe tenerse en cuenta el papel del PNUD en el contexto regional por la función esencial que desempeña tanto en los mecanismos de coordinación regional como en los equipos de directores regionales. Así pues, las comisiones regionales deberían mantener y potenciar

una relación eficaz, estrecha y recíproca con el PNUD y las delegaciones regionales de otros organismos.

Criterio7

Los mecanismos regionales de coordinación y los equipos de los directores regionales fomentan de forma efectiva la coherencia y la integración en los planos regional, subregional y nacional.

Mediante:

a) La realización de labores analíticas, normativas y de políticas por parte de los mecanismos de coordinación regional en lo relativo a las cuestiones temáticas en los planos regional y subregional;

b) El desempeño de un papel de liderazgo, orientación estratégica y apoyo a los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países por parte de los equipos de directores regionales para el logro de los objetivos operacionales a nivel nacional;

c) La elaboración y adopción de modelos coherentes para los mecanismos de coordinación regional y los equipos de directores regionales en todas las regiones, aunque deberían asignárseles algunas funciones adicionales cuando lo aconsejen el contexto y las prioridades regionales;

d) El encaje sólido de los mecanismos de coordinación regional en la arquitectura de las Naciones Unidas compuesta por la JJE y sus tres pilares;

e) La coordinación de los planes de trabajo y la celebración de las reuniones anuales de los mecanismos de coordinación regional y los equipos de directores regionales una inmediatamente después de la otra;

f) El establecimiento de una relación eficaz, estrecha y recíproca entre el PNUD, las delegaciones regionales de otros organismos y las comisiones regionales.

V. El reto de lograr la identificación a nivel local: lo que el país necesita y desea

94. De acuerdo con el principio de la igualdad soberana de los Estados establecido en la Carta de las Naciones Unidas, la identificación de los países ha de ser un elemento central del proceso de coherencia e integración del sistema de las Naciones Unidas. El respeto del derecho de cada Estado a determinar qué es lo que más conviene a sus ciudadanos no solo es esencial para la presencia legítima del sistema de las Naciones Unidas en cualquier país, sino también para que cada entidad de la Organización pueda contribuir de forma sustancial al diseño y la aplicación de la estrategia nacional de recuperación o desarrollo del país de que se trate, promoviendo al mismo tiempo los principios y normas internacionales. En algunos casos es posible que los Estados carezcan de la capacidad, disposición, representatividad o legitimidad necesarias, en cuyo caso su papel sería diferente. El Inspector toma nota de que algunos Estados que salen de una situación de conflicto tal vez no cuenten con la capacidad o la experiencia necesarias para llevar adelante el proceso; en esos casos, la clave está en el establecimiento de un mecanismo consultivo con todos los niveles del gobierno en el que participen las autoridades nacionales, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, la sociedad civil y los donantes bilaterales.

95. El tipo de actuación del sistema de las Naciones Unidas en un país concreto en un momento determinado dependerá del grado de consolidación de la autoridad del gobierno y demás poderes locales, según proceda, y de la evolución de la situación del país. En situaciones frágiles posteriores a conflictos y en países con una baja capacidad para absorber una corriente de recursos, puede ser necesario que las Naciones Unidas participen de una forma más profunda para ayudar al país a determinar sus necesidades y prioridades, en contraposición con las situaciones que suelen reinar en países estables con estructuras de gobierno sólidas.

96. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario alcanzar un equilibrio entre una fuerte presencia del sistema de las Naciones Unidas y la necesidad igualmente imperiosa de despertar un sentimiento de identificación a nivel local, especialmente en el caso de las misiones integradas establecidas al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas autorizadas a recurrir al uso de la fuerza. El sistema de las Naciones Unidas ha de responder a las necesidades de los países y debe ser lo suficientemente flexible como para entender lo que el país desea y facilitárselo.

97. Así pues, en opinión del Inspector, las autoridades gubernamentales deberían impulsar todas las etapas del proceso "Una ONU" a nivel de los países: desde la concepción hasta la ejecución y evaluación del "plan único", la aprobación y el apoyo al "director único", la determinación de la composición de la presencia de las Naciones Unidas en el país, el establecimiento de prioridades para la utilización de los recursos del "fondo único" y la selección de la "casa única". El intento de imponer condiciones al apoyo del sistema de las Naciones Unidas es probablemente el principal obstáculo que se opone a la genuina integración del sistema de las Naciones Unidas y, por tanto, el respeto a las prioridades y "deseos" nacionales ha de ser la regla de oro del apoyo que el sistema de las Naciones Unidas presta a los países receptores.

98. Recíprocamente, también es necesaria la coherencia en el plano nacional para determinar en qué medida se desea la presencia del sistema de las Naciones Unidas y su participación real. El establecimiento de un punto de contacto con el Gobierno de Viet Nam para facilitar el diálogo con el coordinador residente ha contribuido a la mejora de la planificación y la coordinación con las autoridades locales y a la reducción de los costos de transacción. Eso ha resultado ser la clave para el éxito del proceso "Unidos en la acción" y tal vez sea una buena práctica que merezca la pena validar.

Criterio 8

El proceso para alcanzar la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas respeta la soberanía de cada país a la hora de definir sus "necesidades y deseos" y establecer sus prioridades.

Mediante

a) La realización de evaluaciones armonizadas y fiables de las necesidades derivadas de la situación del país dirigidas por las autoridades nacionales;

b) El respeto de la orientación del país en la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de recuperación o desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad nacional; y

c) El establecimiento de un mecanismo consultivo con todos los niveles de gobierno en el que participen las autoridades nacionales, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, la sociedad civil y los donantes bilaterales.

VI. "Una ONU"

99. Como ya se ha mencionado, el programa "Una ONU", que debería ser un proceso único, se está poniendo en práctica en el marco de distintos procesos paralelos a nivel de los países: en el marco del sistema de los coordinadores residentes en los ocho proyectos piloto (Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, la República Unida de Tanzanía, Rwanda, el Uruguay y Viet Nam) y en el marco del sistema de los representantes especiales del Secretario General en los 18 países que aplican los principios de integración (véase el párrafo 9 *supra*), tres de los cuales han sido designados para ello por decisión del Consejo de Seguridad.

100. Hay acuerdo en que el perfil del representante del sistema de las Naciones Unidas en cualquier país debe elaborarse en consonancia con la evolución de las necesidades específicas de ese país. La composición del equipo de las Naciones Unidas debe corresponderse con las necesidades y "deseos" del país, que pueden variar con las circunstancias, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de cada organismo. Desde el punto de vista práctico, en los países donde se despliegan operaciones de paz el objetivo de la presencia de las Naciones Unidas es la gestión de un proceso político que requiere que el jefe de la operación de paz sea designado representante del sistema de las Naciones Unidas.

101. En menor medida, el sistema de los coordinadores humanitarios, que se utiliza en 27 países, representa también un modelo de coherencia e integración en el que intervienen las ONG.

102. El sistema de los coordinadores residentes abarca a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades operacionales para el desarrollo, sea cual sea la naturaleza de su presencia oficial en el país. El coordinador residente es designado representante del Secretario General y director del equipo de las Naciones Unidas en el país, que está integrado por representantes de los fondos y programas de las Naciones Unidas, los organismos especializados y demás entidades de las Naciones Unidas acreditadas en el país, y puede contar también con representantes de las instituciones de Bretton Woods. El GNUD ha elaborado diversas políticas y material orientativo en apoyo del sistema de los coordinadores residentes.

103. En el marco de la misión integrada, el Representante Especial del Secretario General es el principal representante de las Naciones Unidas en el país y tiene autoridad general sobre las actividades de la Organización[77]. Por sí mismo, o con el apoyo de un adjunto encargado de diferentes funciones, el Representante Especial del Secretario General debe establecer mecanismos eficaces de coordinación entre los distintos componentes de la misión (como los que desarrollan sus tareas en los ámbitos de la seguridad, las políticas, los derechos humanos, el estado de derecho, y humanitario y de desarrollo), teniendo debidamente en cuenta los mecanismos existentes para la coordinación humanitaria y la experiencia del equipo de las Naciones Unidas en el país.

104. En cuanto al sistema de los coordinadores humanitarios, en el mandato, aprobado por el Comité Permanente entre Organismos el 31 de marzo de 2009, se indica que sobre los coordinadores humanitarios recae la responsabilidad general de velar por la coherencia de las actividades de socorro sobre el terreno mediante la evaluación de las necesidades, la elaboración de planes de contingencia y la formulación de programas humanitarios,

[77] Nota de orientación sobre las misiones integradas: aclaración de la función, la responsabilidad y la autoridad del Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto del Secretario General/coordinador residente/coordinador humanitario, (véase la nota de pie de página 10), párr. 5.

facilitando instrumentos de respuesta y servicios de promoción e información[78]. En abril de 2006, el Comité Permanente entre Organismos aprobó un plan de acción y estableció un grupo de trabajo para reforzar el sistema de los coordinadores humanitarios[79]. La OCAH ha creado una dependencia encargada de prestar apoyo al fortalecimiento del sistema de los coordinadores humanitarios, ha solicitado activamente que se amplíen las listas de personas que podrían desempeñar el cargo de coordinador humanitario a fin de que incluyan también candidatos de las ONG. Actualmente se realizan actividades anuales de capacitación para los coordinadores humanitarios.

105. Al igual que el GNUD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Comité Permanente entre Organismos han elaborado también políticas y directrices para el mantenimiento de la paz y las actividades humanitarias sobre el terreno, respectivamente. Lamentablemente, las directrices del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz solo son aplicables a las misiones dirigidas por ese departamento, y no a las que dirige el Departamento de Asuntos Políticos y, además, hay otras directrices que las duplican. En 2002, por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció la política de coordinación entre los elementos civil y militar, mientras que en 2008 el Comité Permanente entre Organismos publicó unas directrices y referencias para los elementos civil y militar en emergencias de carácter complejo. Aunque, en opinión del Inspector, la publicación de esas políticas y directrices representa un laudable intento de conseguir una coordinación más eficaz entre los diversos agentes de las Naciones Unidas sobre el terreno, la coherencia en el marco del plan "Una ONU" solo se logrará cuando haya un solo conjunto de políticas y directrices que sea aplicable a todos. Hay algunas iniciativas en marcha a ese respecto, y el Inspector confía en que darán lugar a una mejora tangible de las operaciones sobre el terreno dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. Ha llegado a conocimiento del Inspector que el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están colaborando muy estrechamente en la elaboración de directrices y, en particular, en aspectos relativos a la integración, esencialmente bajo la égida del Grupo directivo de integración.

106. De hecho, a pesar de esas y otras directrices y políticas que son, a veces, desconocidas o de dudosa aplicación para los diferentes agentes de todo el sistema sobre el terreno, y a pesar de haberse reconocido la necesidad de "una estrategia coherente única" para todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas que genere "sinergias políticas y operacionales"[80] especialmente en el contexto de las situaciones de transición cuando llega el momento de la ejecución real sobre el terreno, el personal que desempeña su labor en las esferas política, militar, de desarrollo y de asistencia mantiene opiniones diferentes acerca de si es posible la integración y en qué medida, y acerca de quién quedará integrado y en qué etapa. Algunos temen a la integración porque entienden que todas las organizaciones quedarán asimiladas bajo una única bandera, sin autoridad ni visibilidad "individuales". El hecho de que los Estados Miembros aún no hayan alcanzado un acuerdo político sobre el proceso "Unidos en la acción" y no hayan conseguido aportar una medida similar de coherencia a sus propias deliberaciones intergubernamentales (hablando a menudo con voces diferentes en órganos distintos) también contribuye negativamente a los recelos.

107. Como ya se ha mencionado, las organizaciones que se dedican a las actividades de socorro tienen gran interés en preservar su imagen legítima de neutralidad e imparcialidad, manteniendo un pie dentro de la misión integrada y el otro fuera. Esa posición fue

[78] Sitio web de la OCAH: http://ochaonline.un.org/.

[79] Ibíd., OCHA in 2007, pág. 153.

[80] Informe del Grupo de Trabajo del GNUD y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios sobre cuestiones relativas a la transición, (véase la nota de pie de página 61) pág. 7.

respaldada en el informe sobre las misiones integradas de 2005[81], y el concepto se aplicó con éxito en la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y en la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), en las que la OCAH se estableció fuera de los locales de la misión como una parte reconocida de la familia de las Naciones Unidas, aunque no "integrada". Otros miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países temen perder su independencia operacional, visibilidad y capacidad para movilizar fondos, como quedó confirmado en el 72% de las respuestas al cuestionario enviado por el Inspector. Cuando la necesidad de proteger la neutralidad y la imparcialidad es legítima, el Inspector cree que esos temores deberían tenerse debidamente en cuenta en los planes para promover la coherencia y la integración. Así pues, en ausencia de posiciones de principios en contra de la integración, ésta debería ser un objetivo a procurar[82]. En realidad, en opinión del Inspector, el problema es principalmente de falta de entendimiento de las funciones de los demás, junto con una mala orientación, comunicación y difusión de información acerca del proceso de coherencia e integración.

108. Cuando se trata de la ejecución real sobre el terreno, no hay estrategia; no hay mandatos escritos que rijan las relaciones dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país ni entre este y la misión. El Inspector observa que se ha utilizado un enfoque poco sistemático en cuanto a la elaboración de directrices y políticas. Un ejemplo positivo lo constituyen las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración que se acordaron en el marco de un proceso interinstitucional y sirven de guía para los programas de desarme, desmovilización y reintegración. El Comité de Políticas también ha adoptado decisiones sobre cuestiones relacionadas con el estado de derecho, las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración y los derechos humanos. Sin embargo, es necesario aplicar un enfoque más general. Además, el Inspector reconoce que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno son conscientes de esa ausencia de directrices y políticas para las misiones integradas y han hecho intentos serios por elaborarlas y por establecer una Intranet común para proporcionar orientación a las misiones. Es necesario que los asociados de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz participen con interés en la elaboración de esas directrices junto con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. El Inspector entiende que el Departamento de Asuntos Políticos, la OCAH y el ACNUDH participan cada vez más en la elaboración de directrices y políticas conjuntas con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Esos esfuerzos deben aplaudirse, redoblarse y llevarse a cabo de una manera más sistemática.

109. Algunos equipos de las Naciones Unidas en el país y algunas misiones u oficinas han elaborado sus propios mandatos y directrices, reproduciendo en cada ocasión los mismos procesos. Los ocho proyectos piloto están experimentando a partir de cero, como lo hacen también las ocho misiones integradas, aunque éstas últimas podrían haber tenido la ventaja de poder aprender de experiencias anteriores. Se están haciendo laudables intentos por regular algunas cuestiones a través de las decisiones del Comité de Políticas, como la división de funciones entre los organismos y las oficinas de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito del estado de derecho, algo que no siempre se aplica en el plano

[81] E. B. Eide y otros, "Report on integrated missions–practical perspectives and recommendations: independent study for the Expanded UN ECHA Core Group" (mayo de 2005).

[82] Véase la decisión del Comité de Políticas (párr. 13 *supra*) en la que el Secretario General reafirmó que la integración era el principio rector de todas las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos en las que las Naciones Unidas tenían equipos en el país y operaciones multidimencionales de mantenimiento de la paz u oficinas o misiones políticas, tanto si esas presencias se habían integrado estructuralmente como si no.

operacional, por ejemplo en el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS).

110. Se tiene la sensación de que el proceso de elaboración de directrices sobre la coherencia está impulsado en gran medida por el PNUD y los demás miembros fundadores de los comités ejecutivos, en tanto que no está bien delineada la función de los organismos especializados. Hay una percepción similar de que el proceso de integración está determinado en buena medida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que no siempre se tienen en cuenta las opiniones y la dilatada experiencia de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, que ya están en el país (antes) del establecimiento de la operación de paz, permanecen en él "durante", y seguirán allí "después".

111. Para resumir, no se dan el estado mental, la conceptualización, la visión, la estrategia ni los procedimientos comunes necesarios para llevar adelante el proceso de coherencia e integración a nivel de los países. Sin ellos, el proceso carece de la sensación de identificación y el apoyo de los interesados. El hecho de que el elenco de actores de las Naciones Unidas que pueden participar en una actividad concreta pueda cambiar en cualquier momento hace aún más acuciante la necesidad de que la claridad y el acuerdo estén presentes desde el principio. El Inspector ha sabido de la publicación de las directrices para proceso de planificación integrada de las misiones y el establecimiento del Equipo de Trabajo Integrado para Misiones, el Grupo directivo de integración y el equipo de tareas provisional.

Criterio 9

Las organizaciones de las Naciones Unidas representadas en el país comparten el estado mental, la conceptualización, el entendimiento, la visión, el enfoque y la sensación de identificación.

Mediante:

a) La inclusión;

b) El respeto a la visibilidad y la independencia operacional de los distintos asociados, teniendo en cuenta que cada entidad aporta su experiencia, pero que debe evitarse la duplicación;

c) El uso de incentivos para fomentar la integración;

d) La elaboración de un documento estratégico común, al que todos se adhieran formalmente, en el que se sienten los principios y las bases para trabajar juntos;

e) El establecimiento de unos procedimientos y directrices acordados que se apliquen a nivel de todo el sistema; y

f) La elaboración de una mejor estrategia de comunicación para difundir información sobre los riesgos y las posibilidades que plantea el proceso de coherencia e integración.

A. Pasar de modelos distintos a un modelo flexible de la presencia de las Naciones Unidas

112. El Inspector observó que, aparte de los modelos humanitarios y de desarrollo de la presencia de las Naciones Unidas en los países en situaciones de paz y de los dos modelos para las misiones integradas dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno o el Departamento de Asuntos Políticos a) un Representante Especial del Secretario General y dos adjuntos, uno de los cuales desempeña funciones políticas y el otro es también el coordinador residente/coordinador humanitario (por ejemplo en la República Democrática del Congo y en Haití); y b) un Representante Especial del Secretario General que es también el coordinador residente/coordinador humanitario (por ejemplo en Burundi)), todas las oficinas o misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos en los países en que hay un coordinador residente se conocen ahora como "presencias integradas". Las cuatro oficinas o misiones no integradas existentes en países donde hay un coordinador residente son de naturaleza militar (la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), y la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT)).

113. El Inspector observó también que, fuera cual fuese el modelo utilizado, el proceso de coherencia e integración no había avanzado aún lo suficiente en los países que visitó en 2007 y 2008. Aunque hay algunos ejemplos del establecimiento de programas y mecanismos conjuntos e integrados, algunos equipos todavía no gestionan conjuntamente su trabajo, sino que se limitan a coexistir; otros han elaborado mecanismos más o menos eficaces de intercambio de información, coordinación y adopción de decisiones; y unos pocos han alcanzado la etapa de elaborar un documento de planificación de carácter estratégico, centrado e integrador. Las directrices del proceso de planificación integrada de las misiones para la planificación sobre el terreno, aprobadas en diciembre de 2009, ofrecen modelos útiles a ese respecto. En una escala ascendiente de integración, el Inspector las clasificaría de la forma siguiente: China, Somalia, Nepal, Tayikistán, Haití, Viet Nam, Burundi y la República Democrática del Congo.

114. Es evidente que no existe ningún molde ni enfoque de "talla única" que sirvan para diseñar el modelo perfecto de integración que valga para todos los países en todas las situaciones. No obstante, es necesario encontrar algún tipo de modelo universal para conseguir que el trabajo de unos no vaya en detrimento del de otros.

115. A ese respecto, el Inspector opina que, de la misma forma que la decisión del PNUD de nombrar en unos 40 países directores nacionales encargados de sus actividades básicas[83] está ayudando a modificar la percepción reinante entre los equipos de las Naciones Unidas en los países de que hay un sesgo a su favor, la función de los representantes especiales del Secretario General se beneficiaría si se desvincularan del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, ya que la selección y el nombramiento de los representantes especiales del Secretario General es competencia de la Oficina del Secretario General.

116. Además, en opinión del Inspector, si un Representante Especial del Secretario General o coordinador residente se convierte en el más alto representante del sistema de las Naciones Unidas en un país determinado, debería denominarse simplemente "Representante del sistema de las Naciones Unidas en (país)" y propuesto u objetado por el JJE. Los demás

[83] Resolución 59/250 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004, párr. 60. Actualmente hay 51 directores nacionales.

miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país deberían denominarse "Representante de (organización) en (país)". El equipo de las Naciones Unidas en el país puede incluir, según el caso, a un representante del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o del Departamento de Asuntos Políticos.

117. Como la idea es que desempeñe funciones estudiadas para satisfacer necesidades y deseos específicos, el perfil del representante del sistema de las Naciones Unidas en un país y la presencia de las Naciones Unidas deberían establecerse y evolucionar de acuerdo con las "necesidades y deseos" de ese país durante el proceso de preselección, teniendo en cuenta la ventaja comparativa que ofrecen a cada organismo los antecedentes de su presencia en el lugar y sus conocimientos y recursos.

118. Debería haber un grupo básico de organizaciones que constituyeran el equipo de las Naciones Unidas en el país sobre la base de sus ventajas comparativas. A medida que la situación en el país vaya evolucionando podrían irse añadiendo distintos componente. Por ejemplo, si un país fuese a entrar en una situación posterior a un conflicto, podrían añadirse componentes de mantenimiento y consolidación de la paz que se retirarían una vez el clima hubiese cambiado y el país se encontrara en una etapa de transición.

Criterio 10

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

Mediante:

a) La posibilidad de que el Secretario General nombre para dirigir el equipo de las Naciones Unidas en el país, tras consultar con la JJE, a un "Representante del sistema de las Naciones Unidas" como más alto representante del sistema en el país, que contará con el apoyo de un "representante" de las distintas organizaciones.

b) Un proceso simplificado para velar por que se reúna el mejor equipo posible, por lo que la selección del Representante Especial del Secretario General dependerá de un examen de la composición del equipo superior de gestión de la misión.

c) La elaboración del perfil del representante del sistema de las Naciones Unidas en un país determinado con arreglo a las necesidades cambiantes y específicas del país, en consulta directa con el Gobierno de ese país.

d) Una composición de los equipos de las Naciones Unidas en los países que responda a lo que los países "necesiten y deseen" en las circunstancias concretas en que se encuentren. Eso podría variar en respuesta a la evolución de las circunstancias, teniendo presente las ventajas comparativas de cada organismo derivadas de los antecedentes de su presencia en el lugar, sus conocimientos y sus recursos. Esa composición debería volver a analizarse periódicamente con arreglo a las necesidades del ciclo estratégico de programación.

e) La adición, cuando sea necesario, de nuevos componentes a la estructura establecida del equipo en el país, como las operaciones de paz dotadas de un mandato del Consejo de Seguridad o cualesquiera otras, en consulta directa con el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno, procurando encajar las estructuras provisionales dentro de la configuración permanente.

B. Dirección efectiva

119. En el párrafo 169 de su resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, la Asamblea General expuso la necesidad de lograr que la presencia de las Naciones Unidas en los países fuese "más efectiva, eficiente, coherente y coordinada, dé mejores resultados y en la cual el funcionario superior residente, ya se trate de un representante especial, un coordinador residente o un coordinador de asuntos humanitarios, tenga un papel reforzado, incluidas las atribuciones, los recursos y la obligación de rendir cuentas debidos".

120. En opinión del Inspector, para que las Naciones Unidas hablen con una sola voz a nivel de los países se necesita un liderazgo firme. Para eso se necesitan administradores visionarios, competentes y experimentados, dotados de la autoridad necesaria, y con capacidad para negociar en nombre del sistema de las Naciones Unidas al configurar el programa unificado del país y velar por su ejecución dirigiendo la asignación de recursos, el establecimiento de prioridades y la movilización con carácter colectivo, manteniendo ante la JJE la responsabilidad individual por sus decisiones. Los líderes eficaces no pueden trabajar sin autoridad, con la responsabilidad que de ella se deriva, y unas estructuras y un equipo de gestión eficaces.

121. Esos administradores visionarios, competentes y experimentados solo deberían seleccionarse mediante un proceso competitivo bien estructurado. En lugar de formar a los administradores, sería mejor encontrar personas que tengan aptitudes para la gestión y desarrollar esas aptitudes.

122. De hecho, el obstáculo para el logro de la integración y la coherencia sobre el terreno que ocupó el lugar más alto en el cuestionario preparado por el Inspector fue el problema que plantean las personalidades de los individuos, que aparecía en el 41% de las respuestas.

123. En su informe de agosto de 2006 titulado "Invertir en el personal", el Secretario General anunció el establecimiento de métodos más rigurosos y sistemáticos para la selección de funcionarios de las categorías más altas (director y superiores), incluido el personal para operaciones de paz, con entrevistas basadas en las competencias y otras técnicas de evaluación, a fin de seleccionarlos sobre la base de "un buen historial de experiencia provechosa en gestión y dirección"[84].

124. A ese respecto, el Inspector observó que el PNUD viene empleando de antiguo un elaborado sistema para seleccionar a los coordinadores residentes en nombre del sistema de las Naciones Unidas, mientras que la selección de los representantes especiales del Secretario General se percibe a menudo como un acto político del que se ocupa la Oficina del Secretario General. Como resultado, resulta demasiado personalizada la selección de los dirigentes para las misiones integradas, en las que la función que las personas han de desempeñar dentro de un equipo es esencial para alcanzar el éxito. De ahí la importancia de buscar unas competencias de gestión específicas, poniéndolas a prueba, y no depender únicamente de una demostrada competencia profesional.

125. Es evidente que los requisitos exigibles para un tipo determinado de dirigentes pueden cambiar con la evolución de la situación y las necesidades del país, incluso durante la vida de la misión. Así pues, aunque hay perfiles de puestos y mandatos genéricos, podrían elaborarse otros más concretos que se ajustasen más a unos requisitos más específicos dependientes de las circunstancias.

[84] A/61/255, párr. 316.

126. La diversificación en cuanto al género y la cultura de origen es también uno de los valores fundamentales de las Naciones Unidas[85]. Lamentablemente, en noviembre de 2009 no había más que cuatro mujeres que desempeñaran el cargo de Representante Especial del Secretario General, en comparación con un 32% de mujeres que desempeñaban el cargo de coordinador residente[86]. En cuanto a la representación geográfica, el 46% de los jefes de misión civiles son europeos, como lo son también el 50% de los jefes de misiones militares.

127. En opinión del Inspector, la participación en el sistema de selección de todos los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en un país en pie de igualdad, con derecho a proponer, examinar, descartar y nombrar candidatos para su aprobación por la JJE, es fundamental para la credibilidad del proceso de coherencia e integración.

128. Por último, pero no menos importante, los Estados Miembros debería asumir la responsabilidad de proponer candidatos idóneos, seleccionando posibles solicitantes a nivel nacional y exponiéndolos al entorno de las Naciones Unidas.

C. Selección de los coordinadores residentes

129. El GNUD (en 2000), esbozó el siguiente proceso de selección y nombramiento de los coordinadores residentes:

a) Cuando se presenta una vacante para el puesto de coordinador residente, el Administrador del PNUD invita a los organismos de las Naciones Unidas a que presenten candidatos para un proceso de evaluación de competencias. La información que se da a los candidatos es confidencial y de ellos depende facilitarla al organismo. Si el candidato decide seguir adelante con su solicitud, el organismo examina el resultado de la evaluación y determina si conviene presentar su candidatura al Grupo Asesor Interinstitucional.

b) El Grupo Asesor Interinstitucional está integrado por 11 organismos, Además, el Grupo solicita la presencia en sus deliberaciones de representantes de la DCI, el Departamento de Seguridad y Vigilancia, la OCAH y el ACNUR cuando se trata del nombramiento de coordinador residente en un país que atraviesa por una situación de emergencia de carácter complejo o en un país donde el coordinador residente desempeña también el cargo de director del Centro de Información de las Naciones Unidas.

c) Es competencia del Grupo Asesor Interinstitucional analizar la idoneidad de los candidatos previamente evaluados para puestos específicos. El Grupo formula una recomendación sobre los candidatos idóneos al Administrador del PNUD, que hace una selección para su designación. Los candidatos que el Grupo Asesor Interinstitucional ha encontrado idóneos, pero no han sido seleccionados para un puesto concreto pasan a formar parte de una lista para cubrir futuras vacantes.

d) Antes de llegar a una decisión sobre la propuesta de designación de un coordinador residente al Secretario General, el Administrador consulta con los jefes ejecutivos del Comité Ejecutivo del GNUD. Posteriormente, el Administrador recaba las opiniones de los miembros del GNUD y otras personas a las que habitualmente se consulta en el proceso de selección. Una vez que el candidato cuenta con la aprobación del Secretario General, se pide a los miembros de la JJE que no pertenecen al Grupo Asesor Interinstitucional que acepten el candidato según el principio de no objeción. A continuación la candidatura se remite a la misión correspondiente para su aprobación por el gobierno.

[85] A/RES/62/155.

[86] Véase el párrafo 131 *supra*.

130. Justo antes de finalizar el presente informe, el Inspector recibió observaciones de la Oficina de Coordinación de Operaciones de Desarrollo, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en las que se daba cuenta de que, con fecha 30 de noviembre de 2009, el GNUD había aprobado los nuevos procedimientos normalizados para las operaciones del Grupo Asesor Interinstitucional. Esos nuevos procedimientos parecen constituir una mejora del proceso. Lamentablemente, debido a la tardía recepción de esas observaciones y la necesidad de concluir el informe, el Inspector no pudo determinar si esos nuevos procedimientos representaban o no en realidad una mejora.

131. En marzo de 2009, 41 coordinadores residentes (el 32%) eran mujeres, 64 (el 49%) procedían del Sur y 43 (el 33%) no provenían del PNUD[87]. Aunque esas cifras representan un avance, todavía existe la sensación de que la imparcialidad se ve amenazada por varios motivos. Uno de los principales es que los coordinadores residentes responden ante el Administrador del PNUD. De hecho, la función del PNUD como administrador del sistema de los coordinadores residentes y del GNUD ha dado lugar a que se perciba la posibilidad de un conflicto de intereses.

132. Cuando se les preguntó al respecto, los funcionarios de algunas organizaciones entrevistados por el Inspector indicaron que no se sentían identificados con el proceso de selección porque solo participaban en el los departamentos de recursos humanos, los candidatos propuestos no habían sido seleccionados y los procedimientos empleados adolecían de falta de transparencia.

133. El PNUD indicó a su vez que las organizaciones no presentaban suficientes candidatos idóneos y afirmó que el sistema le suponía la pérdida de sus mejores administradores.

D. Selección de los representantes especiales del Secretario General

134. A diferencia del proceso de selección de los coordinadores residentes, el nombramiento de los representantes especiales del Secretario General se percibe como un acto de carácter mucho más político. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han elaborado un mandato y una lista de posibles candidatos para cada puesto a la que los Estados Miembros pueden aportar nombres periódicamente[88].

E. Representantes especiales del Secretario General y representantes especiales adjuntos/coordinadores residentes/coordinadores humanitarios con múltiples funciones

135. Los representantes especiales del Secretario General y los representantes especiales adjuntos/coordinadores residentes/coordinadores humanitarios con múltiples funciones son puestos relativamente recientes creados en el sistema con el establecimiento de las misiones integradas. A fines de noviembre de 2009 se habían creado 12 de esos puestos y está previsto que su número vaya en aumento.

[87] Estadísticas facilitadas a la Junta Ejecutiva del PNUD en junio de 2009.

[88] Véase la resolución 63/261 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2008, sobre el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos, en cuyo párrafo 12 la Asamblea subrayó "la importancia que sigue teniendo la función del Secretario General de asegurar, al nombrar a sus representantes y enviados especiales, el más alto grado de integridad, competencia, imparcialidad y profesionalismo".

136. A primera vista, cuando se contempla la multiplicidad de responsabilidades encomendadas a una sola persona y el potencial para la aparición de conflictos de intereses a resultas del número de líneas de subordinación, podría pensarse que el resultado de esos puestos con múltiples funciones no será bueno. Por el contrario, tras ciertas dudas, hoy día hay un acuerdo general que indica que no es así, como queda confirmado en las respuestas al cuestionario enviado por la DCI. Aunque cerca de la mitad de los encuestados (el 54%) convinieron en que las diversas funciones pueden entrar en conflicto ocasionalmente, la mayoría (el 85%) se mostraron en desacuerdo con su separación. A ese respecto, el Inspector supo que uno de los problemas que iba a examinar el grupo de trabajo sobre el fortalecimiento del sistema de los coordinadores humanitarios establecido por el Comité Permanente entre Organismos eran las circunstancias que podrían conducir a la separación de esa función de las demás.

137. En opinión del Inspector, es evidente que el desempeño de varias tareas, que a veces pueden entrar en conflicto, requiere competencias específicas, como un buen juicio y una gran capacidad de adaptación, que cabe esperar de las personas nombradas para desempeñar puestos de tan alto nivel. En cuanto a la ubicación física, el Inspector observó durante sus visitas sobre el terreno que esas personas ocupan oficinas en los locales de la misión, en los locales del PNUD o dividían su tiempo entre ambos. La última posibilidad parece ser la más eficaz.

138. Por el contrario, el Inspector está a favor de separar la función de representante residente del PNUD. El "cortafuegos" establecido con la creación en el PNUD del puesto de director para el país puede funcionar también para la función de representante residente del PNUD, añadiendo independencia e imparcialidad al puesto dotado de múltiples funciones.

139. En cuanto a la selección de los representantes especiales del Secretario General y representantes especiales adjuntos/coordinadores residentes/coordinadores humanitarios y representantes residentes del PNUD con múltiples funciones, el Inspector entiende que, en la actualidad, el nombramiento de los representantes especiales del Secretario General compete al Secretario General, mientras que los demás son propuestos a través del proceso del Grupo Asesor Interinstitucional y nombrados posteriormente por el Secretario General.

140. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos están intentando colaborar más estrechamente con el GNUD en la selección de candidatos para esos puestos, por ejemplo, mediante la participación en grupos para la realización de entrevistas. En opinión del Inspector se trata de una solución mejor que la creación de nuevas estructuras y requisitos.

Criterio 11

Establecimiento de un proceso de selección de los jefes de las misiones a través de la JJE para asegurar el nombramiento de administradores altamente cualificados con plena autoridad sobre los representantes de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presente en el país.

Mediante:

a) El cambio del actual título de coordinador residente al de representante del sistema de las Naciones Unidas;

b) La puesta en práctica de un proceso de selección ajustado a la situación y las necesidades específicas de cada país;

c) La participación de todos los organismos de las Naciones Unidas presentes en el país en pie de igualdad y con los mismos derechos de proponer, examinar, descartar y designar candidatos;

d) La administración del proceso por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el nombramiento de los candidatos por el Secretario General, tras celebrar consultas con la JJE y con el Consejo de Seguridad;

e) La separación de la función del representante residente del PNUD;

f) La aportación de candidatos idóneos por los Estados Miembros;

g) La evaluación de las competencias de los candidatos en materia de gestión; y

h) La diversificación desde el punto de vista de la distribución geográfica y el género en línea con los valores de las Naciones Unidas.

F. Formación y desarrollo de líderes

141. En relación con la designación para ocupar puestos directivos, las respuestas al cuestionario enviado por el Inspector se dividieron por igual entre "suficiente" y "no se ha recibido formación u orientación".

142. El GNUD ha elaborado varios programas de formación con el apoyo de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas para fortalecer el sistema de los coordinadores residentes. Algunos de ellos son de carácter general y otros específicos para cada función, como la formación orientativa para quienes van a desempeñar el puesto de coordinador residente por primera vez, las reuniones informativas una vez que los coordinadores residentes están ya en sus puestos, la formación basada en las competencias para la evaluación de la actuación profesional, la formación de equipos, la reforma de las Naciones Unidas y los procesos de programación para los países y los retiros para la planificación estratégica del MANUD.

143. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció un Programa de orientación para altos mandos pensado para los dirigentes principales de las misiones (como representantes especiales del Secretario General, representantes especiales adjuntos, comandantes de las fuerzas, comisionados de policía, jefes de estado mayor y jefes de misión) que tienen que seguir obligatoriamente en un plazo de seis meses desde su nombramiento. Además, una o dos veces al año organiza cursos para los directivos superiores de las misiones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está empezando a ver gradualmente una correlación más estrecha entre la asistencia a los cursos y el despliegue sobre el terreno, aunque no siempre ha sido así. Las Naciones Unidas han establecido también un Programa de capacitación de dirigentes para los administradores de categoría D-1 y D-2 y la JJE aprobó la organización por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas de un Programa de capacitación de personal directivo de la Red Directiva Superior[89]. El Inspector opina que el programa de orientación debe adaptarse al calendario de la misión de mantenimiento de la paz y hacerse obligatorio antes del despliegue.

144. La OCAH ha institucionalizado también un acto de orientación para quienes desempeñan o pueden desempeñar el puesto de coordinador humanitario y ha establecido una lista de personas (incluidos representantes de ONG) que pasarán por un sistema de información y aprendizaje en cuatro etapas a lo largo de un período de un año[90].

[89] A/61/255, párrs. 319 y 320.
[90] Véase la nota de pie de página 80.

145. También es imprescindible la formación de equipos, algo imposible de realizar en el momento del nombramiento ya que los líderes de las misiones y de los equipos de las Naciones Unidas en los países no se designan al mismo tiempo, aunque posible mediante la utilización de equipos de formación móviles que pasen por todas las regiones. A ese respecto, la OCAH estableció en 2007 un programa de formación para directores de sectores o grupos de programas destinado a los actuales jefes de grupos de actividades o personas incluidas en las listas. Se trata de una experiencia interesante que podría repetirse fuera del ámbito humanitario.

Criterio 12

Los dirigentes reciben la orientación y la formación necesarias para desempeñar sus funciones con eficacia.

Mediante:

a) El desarrollo de un módulo de orientación y formación para personal directivo en colaboración con el Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, adaptado a las diferentes necesidades y situaciones de los países;

b) La creación de equipos de capacitación móviles en las distintas regiones que impartan formación de grupo a los líderes de las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países; y

c) La organización de actividades de capacitación en grupos de actividades clasificados por ramas temáticas.

G. No hay autoridad sin responsabilidad

146. No debería haber autoridad sin responsabilidad ni responsabilidad sin autoridad. Ese principio fue establecido por la Asamblea General y la JJE cuando aprobaron el marco de referencia propuesto por la DCI (JIU/REP/2004/5). Actualmente, los representantes especiales del Secretario General carecen tanto de autoridad como de responsabilidad. Los coordinadores residentes carecen de la autoridad necesaria para administrar y supervisar los equipos de las Naciones Unidas en los países, pero son responsables en cierta medida puesto que su actuación profesional se evalúa por la medida en que pueden llevar a adelante el programa de reforma. Ni las directrices elaboradas por el CAC en 1999[91] ni las posteriores notas de orientación del Secretario General han resuelto esa cuestión. No obstante, el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304, de 11 de junio de 2009) y su posterior plan de aplicación, publicado en respuesta a las preocupaciones de los Estados Miembros por la ausencia de una ejecución coordinada y eficaz en situaciones posteriores a los conflictos, deben considerarse como un intento por resolver la situación. Actualmente, se pide a los representantes especiales del Secretario General y demás jefes de misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas que elaboren sus planes con el Secretario General.

147. En las directrices sobre el funcionamiento del sistema de los coordinadores residentes se indica que el coordinador residente desempeña la labor de dirección y se confía en que los miembros del sistema que le presten su pleno apoyo en el desempeño de

[91] Directrices del CAC relativas al funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, aprobadas en nombre del CAC por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones en su 15º período de sesiones, Nueva York, 21 a 24 de septiembre de 1999, párr. 21.

sus funciones. El Representante Especial del Secretario General debería consultar y coordinar periódicamente con el coordinador residente o el coordinador humanitario, así como con el equipo en el país, para aprovechar su experiencia, preparar una estrategia común e intercambiar información, especialmente acerca de las iniciativas para la consolidación de la paz[92].

148. Se informó al Inspector de que se habían actualizado las descripciones de las funciones y los mandatos para el sistema de los coordinadores residentes con la adopción y aplicación de un sistema de rendición de cuentas por la gestión y su plan de aplicación (aprobado/respaldado por el GNUD en agosto de 2008 y enero de 2009, respectivamente).

149. En la nota de orientación del Secretario General sobre las relaciones entre sus representantes, los coordinadores residentes y los coordinadores de asuntos humanitarios, de diciembre de 2000, se especifica que corresponde al Representante Especial del Secretario General establecer la orientación política del conjunto de la presencia de las Naciones Unidas y facilitar el impulso para que todos los componentes de las Naciones Unidas presentes en el país adopten un enfoque coherente y coordinado.

150. En la nota de orientación revisada sobre las misiones integradas, de 2006, se establece que en esas misiones el Representante Especial del Secretario General ostenta la autoridad general sobre las actividades de las Naciones Unidas, representa al Secretario General, habla en nombre de las Naciones Unidas, establece el marco global que guía las actividades de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país y vela por que todos adopten un enfoque coordinado[93]. El Representante Especial Adjunto/coordinador residente/coordinador humanitario con múltiples funciones es la conexión principal entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país y se ocupa de la coordinación del equipo, la planificación y coordinación de las operaciones humanitarias y de desarrollo en calidad de coordinador humanitario y coordinador residente y, con ese fin, mantiene vínculos con los gobiernos, los donantes y otros asociados en el desarrollo. También en 2006, el Secretario General hizo suyas las directrices del proceso de planificación integrada de las misiones, así como el establecimiento o mantenimiento de equipos de trabajo a nivel de la Sede para cada una de las presencias integradas, con el fin de prestar una orientación política y un apoyo constantes y coherentes a las presencias sobre el terreno, y pidió a cada una de las 19 presencias integradas que compartiesen un sistema de análisis y planificación, junto con un marco estratégico integrado que debería basarse en todos los demás instrumentos de planificación, programación y presupuestación de las Naciones Unidas y reflejarse en ellos. Una vez más, esas directrices no son vinculantes para todos los agentes que participan en los procesos de planificación integrada de las misiones.

151. El sistema de rendición de cuentas por los coordinadores residentes elaborado en marzo de 2006 por el Grupo sobre cuestiones relativas a los coordinadores residentes del GNUD en respuesta a una solicitud formulada por la Asamblea General en la revisión trienal amplia de la política[94] no añade mucho a las disposiciones mencionadas, excepto porque se añade una referencia a la responsabilidad del coordinador residente de supervisar la aplicación del MANUD e informar al respecto y de prestar apoyo para la necesaria movilización de recursos.

152. Las formulaciones de la autoridad y las responsabilidades de los representantes especiales del Secretario General, coordinadores residentes y representantes permanentes adjuntos de múltiples funciones que se mencionan más arriba son de carácter bastante general, mientras que apenas existe referencia alguna a la rendición de cuentas. Hay

[92] Ibíd., y Directrices uniformes para el Representante Especial del Secretario General (3 de agosto de 1998), párr. 7.

[93] Véase la nota de pie de página 10.

[94] Resolución 59/250, párr. 58.

muchas cuestiones que siguen sin aclararse acerca de la autoridad de esos dirigentes, especialmente en las misiones no integradas. Las zonas grises pueden generar tensiones entre ellos.

153. Además, ni los representantes especiales del Secretario General ni los coordinadores residentes pueden influir en el nombramiento o la retirada de miembros del equipo de las Naciones Unidas en los países ni participan en la evaluación de su contribución al programa "Una ONU"[95].

154. Por último, cabe decir que la actuación profesional de los coordinadores residentes es objeto de evaluación, mientras que los representantes especiales del Secretario General no están sometidos a evaluación de una forma sistemática. El sistema de evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes por los directores regionales de los organismos es bastante farragoso. Desde 2007, de la evaluación de los coordinadores residentes se ocupa un órgano interinstitucional (período de sesiones especial del Equipo de Directores Regionales sobre la evaluación de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países) con la colaboración de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países por medio de una evaluación de 180 grados.

155. Durante sus visitas, el Inspector pudo confirmar que el problema de la autoridad y la rendición de cuentas de los representantes especiales del Secretario General y los coordinadores residentes era el mismo, seguía existiendo y estaba aún por resolver.

Criterio 13

El "líder único" a nivel nacional está investido de la autoridad necesaria y responde de la aplicación satisfactoria del "plan único" ante el mecanismo de la JJE.

Mediante:

a) La determinación del grado de autoridad delegada al representante del sistema de las Naciones Unidas, incluso sobre los equipos de las Naciones Unidas en los países, para velar por la coherencia y la integración a nivel nacional;

b) El establecimiento de una cadena de mando clara y sin ambigüedades en el seno de los equipos de las Naciones Unidas en los países;

c) La definición clara de la delegación de autoridad en instrumentos administrativos y órdenes de delegación de autoridad individuales que sean coherentes y completos, incluida la asignación de todos los recursos humanos y financieros;

d) La evaluación de los representantes de las Naciones Unidas mediante sistemas de rendición de cuentas orientados a los resultados y la exigencia de responsabilidades por los resultados obtenidos;

e) La evaluación de las competencias administrativas en el caso de los coordinadores residentes por el GNUD (Grupo Asesor Interinstitucional) y las entidades presentes en el equipo de las Naciones Unidas en el país y en el caso del Representante Especial del Secretario General por el Secretario General, con la colaboración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos;

f) La aportación del representante a la evaluación de la actuación profesional de los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país en cuanto a su participación en el proceso de coherencia e integración y la aplicación del "plan único"; y

[95] Véanse JIU/REP/2005/2 y E/2004/4-DP/2004/12, párr. 41.

g) El establecimiento de mecanismos para resolver discrepancias en el caso de las misiones integradas.

H. Condiciones de servicio

156. Habitualmente se nombra a los representantes especiales del Secretario General con la categoría de Secretario General Adjunto puesto que han de ocuparse de situaciones "de gran alcance y políticamente complejas" que requieren "un nivel elevado de autoridad política y de habilidad diplomática, pues el titular ha de abordar los problemas al nivel nacional más elevado, a menudo a nivel de Jefe de Estado o de Gobierno"[96]. En algunas misiones se necesitan uno o dos adjuntos que reciben un nombramiento con la categoría de subsecretario general o D-2, al igual que los comandantes de las fuerzas. Los representantes ejecutivos y los representantes del Secretario General reciben normalmente un nombramiento de la categoría de subsecretario general o D-2, con algunas excepciones en las que el nombramiento se hace con la categoría de secretario general adjunto en atención a la complejidad de la misión. Los coordinadores residentes, los directores para los países y los jefes de los organismos a nivel local pueden tener la categoría D-1 o D-2. Aunque la categoría del "responsable único" no está relacionada necesariamente con la autoridad, influye en algunos casos en los que varios miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país tienen la misma categoría. Ser el "responsable único" no significa en modo alguno disponer de la autoridad individual para adoptar decisiones, que han de ser el resultado de un proceso colectivo. El "responsable único" estaría facultado para velar por la aplicación de las decisiones colectivas del equipo de las Naciones Unidas en el país y debería rendir cuentas de ello.

157. En cuanto a las condiciones de servicio, en el informe del Secretario General titulado "Invertir en el personal" se indica que existen diferencias importantes entre el personal con nombramientos de la serie 100 y de la serie 300, entre el personal con nombramientos de la serie 100 contratados expresamente para las misiones y el adscrito desde la Sede, y entre el personal que presta servicios con las operaciones de paz y el que lo hace con los fondos y programas de las Naciones Unidas. Las diferencias se refieren a la designación de las misiones como aptas o no aptas para familias, el pago de una prestación por el mantenimiento de un segundo domicilio, el alcance del programa de descanso y recuperación, el cálculo de la prestación por condiciones de vida difíciles y el pago único de los subsidios de viaje[97]. El Inspector reconoce que se han conseguido ciertos avances en cuanto a la armonización de las condiciones de servicio y se sigue trabajando en ello. En su resolución 63/250, de 24 de diciembre de 2008, la Asamblea General aprobó una serie de reformas en la gestión de los recursos humanos que entraron en vigor el 1º de julio de 2009. Se está haciendo lo posible por resolver las desigualdades en el trato del personal en los lugares de destino no aptos para familias.

158. Resulta bastante difícil mantener al personal de gran calidad, con tasas de vacantes "que oscilan entre el 22 y 26% y tasas de movilidad del 30% para los puestos del cuadro orgánico"[98], en comparación con un máximo del 8% para otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas representadas sobre el terreno. Es evidente que sin el apoyo de personal calificado, los dirigentes no podrán realizar con éxito sus tareas estratégicas. Por esa razón, el Secretario General propuso: a) la introducción de un único contrato de empleo para el personal de las Naciones Unidas, sujeto a un único reglamento de personal, con tres tipos de nombramientos (temporal, de plazo fijo y continuo) y con condiciones de servicio

[96] A/C.5/48/26, párr. 5.
[97] A/61/255, párr. 272.
[98] Ibíd., párr. 276.

equivalentes a las de la serie 100, que variarían según la duración del servicio; y b) la armonización de las condiciones de servicio del personal de la Secretaría desplegado sobre el terreno con las del personal de las demás organizaciones mediante la clasificación de las misiones sobre el terreno en consonancia con las fases de seguridad, la introducción del régimen de operaciones especiales para los lugares de destino no aptos para familias y la revisión del programa de licencias de descanso y la consolidación de los subsidios en una suma única[99].

159. Teniendo en cuenta el costo periódico de esas propuestas, estimado en 280 millones de dólares de los EE.UU., la Asamblea General decidió[100] solicitar a la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) que las examinara y le presentara un informe en la segunda parte de la reanudación de su sexagésimo primer período de sesiones. En su informe correspondiente al año 2006[101], la CAPI concluyó que la propuesta del Secretario General sobre un tipo único de contrato debía revisarse para que fuese conforme al marco contractual de la Comisión y recomendó la supresión gradual de los nombramientos de duración limitada en los lugares de destino no aptos para familias en favor de contratos de plazo fijo con la misma remuneración total. La Asamblea General aceptó y aprobó esa conclusión[102].

160. Además de las condiciones de servicio poco atractivas que se describen más arriba, las dificultades que experimenta actualmente la aplicación de la recientemente introducida política de movilidad "obligatoria" del personal dentro de las Naciones Unidas[103] y las que experimenta el personal para cambiar de destino dentro del sistema incluso de forma voluntaria, reducen las posibilidades de encontrar candidatos cualificados para satisfacer la creciente demanda de recursos humanos sobre el terreno. El Inspector es consciente de las dificultades que reviste alentar la movilidad en el sistema de las Naciones Unidas por las desigualdades en la remuneración total y otras prestaciones y condiciones de servicio.

I. Estructuras de apoyo y mecanismos de coordinación y formulación de decisiones

161. Son varios los mecanismos de intercambio de información, coordinación y formulación de decisiones que funcionan sobre el terreno bajo la autoridad de los representantes especiales del Secretario General, representantes especiales adjuntos, coordinadores humanitarios y coordinadores residentes.

162. Establecidos en virtud de una resolución de la Asamblea General[104], como se recoge en las directrices del CAC relativas al funcionamiento del sistema de coordinadores[105], los comités sobre el terreno, integrados por todos los representantes del sistema de las Naciones Unidas, residentes y no residentes, y presididos por el coordinador residente, examinan las actividades sustantivas, los programas para los países, los proyectos y los programas sectoriales, coordinan las actividades conjuntas e interactúan con otros asociados en el desarrollo y con los gobiernos nacionales.

[99] Ibíd., párr. 277, propuesta 4.
[100] Resolución 61/244, de 22 de diciembre de 2006.
[101] A/61/30/Add.1.
[102] Resolución 63/250.
[103] Véase JIU/REP/2006/7.
[104] Resolución 47/199, de 22 de diciembre de 1992, párr. 40. Véase también la resolución 50/120, de 20 de diciembre de 1995, párr. 41.
[105] Párr. 24 (véase la nota de pie de página 92).

163. En las misiones integradas, el Grupo Superior de Gestión, integrado por los jefes de los principales componentes de la misión, ayuda al Representante Especial del Secretario General en la planificación y ejecución de los planes de la misión, con el apoyo de una capacidad de planificación integrada pensada para atraer al equipo de las Naciones Unidas en el país y las instituciones financieras al proceso de planificación y ejecución. Algunas misiones integradas han creado equipos de gestión que administran la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país con mandatos y planes de trabajo acordados, como es el caso en la República Democrática del Congo.

164. Otros mecanismos de coordinación sobre el terreno abiertos a la participación de todas las organizaciones del sistema son los equipos de gestión de la seguridad y los equipos de gestión de las operaciones para la administración de los servicios comunes.

165. En cuanto a las estructuras de apoyo, la función del coordinador residente cuenta con la asistencia de una dependencia de coordinación financiada con cargo al Fondo de Apoyo a los Coordinadores Residentes y el Fondo de Coordinación de las Naciones Unidas para los Países, de los que consignan 100.000 dólares anuales para sufragar la capacidad más básica (un funcionario de contratación nacional o internacional y un auxiliar administrativo). Pueden conseguirse fondos adicionales de otros organismos o donantes locales. En 2006, la plantilla de esas dependencias oscilaba de una o dos hasta 12 personas dedicadas a apoyar las actividades del equipo de las Naciones Unidas en el país[106].

166. Entre las operaciones de paz, el 67% de las oficinas o misiones que respondieron al cuestionario enviado por el Inspector en 2007 contaban con una dependencia o con personal dedicado a la integración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Esas dependencias se dedicaban a coordinar las actividades (93%), el intercambio de información (86%) y la planificación conjunta (71%). No obstante, a diferencia de las misiones dirigidas por la Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en las que se han diseñado estructuras integradas en apoyo de los equipos de dirección de la misión (Centro de Operaciones Conjuntas, Centro mixto de análisis de la misión y el Centro de Operaciones Logísticas Conjuntas), en el momento de redactar el presente informe las misiones integradas dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos no contaban con ese tipo de estructuras.

167. Según se desprende de las respuestas al cuestionario enviado por el Inspector, las oficinas de los representantes especiales del Secretario General no están dotadas de recursos suficientes para la integración y no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios. De forma similar, la posición de Representante Especial Adjunto/coordinador residente/coordinador humanitario, cofinanciada por la misión y el GNUD con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General en una resolución[107], carece de respaldo suficiente para sus múltiples funciones, como se confirmó en dos terceras partes de las respuestas al cuestionario. El número de funcionarios dedicados a esas tareas no pasaba de tres en el 79% de los casos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz proporcionaba financiación únicamente en el 43% de los casos. Está previsto, sin embargo, que la cuestión de los recursos asignados a las oficinas de los representantes especiales del Secretario General se aborde como actividad complementaria del informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz[108].

168. Representantes de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país se reunían semanalmente en el 41% de los casos, dos veces al mes en el 27% y mensualmente en el 18% de los casos. En los demás casos se reunían de forma irregular o no se reunían en absoluto. Las reuniones las presidía el Representante Especial del Secretario General y las

[106] GNUD (véase la nota de pie de página 74), pág. 67.
[107] Resolución 59/296, de 22 de junio de 2005.
[108] Véase el párrafo 146 *supra*.

copresidían el Representante Especial Adjunto/coordinador residente o el coordinador residente de forma rotatoria. La calidad de la relación con los equipos de las Naciones Unidas en los países se consideraba excelente en el 43% de los casos, muy buena y satisfactoria en el 19% y simplemente buena o incluso mala en el 14% y el 5% de los casos respectivamente.

Criterio 14

Se proporcionan a los representantes del sistema de las Naciones Unidas los recursos necesarios para desempeñar eficazmente las funciones de coordinación que les encomiendan.

Mediante:

a) El nombramiento de los representantes del sistema de las Naciones Unidas con la categoría de secretario general adjunto, subsecretario general, D-1 o D-2 en función de la complejidad de la situación en el país, pero siempre con una categoría superior a la de los demás miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país;

b) La armonización de las condiciones de servicio del personal desplegado sobre el terreno;

c) La adopción de una política de movilidad a nivel de todo el sistema;

d) El establecimiento de dependencias de coordinación e integración en todos los lugares de destino que dependan jerárquicamente de los representantes de las Naciones Unidas, sin excepción;

e) El apoyo de las dependencias de coordinación a los representantes del sistema de las Naciones Unidas en sus funciones de coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países, entre los equipos de las Naciones Unidas en los países y la oficina o misión, el equipo de las Naciones Unidas en el país y el gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados (donantes, sociedad civil y sector privado); y

f) La organización por las dependencias de coordinación de reuniones mensuales con la participación de todas las partes. Además del intercambio de información y la organización de las reuniones, las dependencias de coordinación se ocuparán de las actividades de planificación conjunta, vigilancia y evaluación y movilización de recursos.

J. Planificación para una coherencia e integración efectivas

169. La coherencia y la integración no son posibles sin una planificación eficaz. En la actualidad coexisten en el sistema de las Naciones Unidas varios procesos "integrados" de planificación estratégica, el proceso de planificación integrada en el caso de las misiones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o el Departamento de Asuntos Políticos que comienzan o están en marcha (sin importar si conllevan la integración estructural del equipo de las Naciones Unidas en el país y la misión sobre el terreno por medio de un Representante Especial Adjunto/coordinador residente/coordinador humanitario con una función triple); el Plan común de acción humanitaria para la OCAH; las actividades humanitarias de los organismos de ejecución y las ONG; y el MANUD para las actividades de desarrollo, además de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de los gobiernos y el Banco Mundial o cualquier otra estrategia nacional.

170. En principio, cualquiera de esos procesos de planificación debería ser de carácter integrador, centrado, orientado a los resultados y con un sentido de identificación nacional, basado en las ventajas comparativas de cada organismo y de las Naciones Unidas en conjunto. Los gobiernos nacionales y los asociados ajenos al sistema de las Naciones Unidas deberían participar en el proceso, que debería iniciarse normalmente con una evaluación independiente que estableciera una división de responsabilidades entre los diversos agentes de dentro y fuera de las Naciones Unidas (Instituciones de Bretton Woods, donantes bilaterales, ONG) dedicadas a satisfacer las necesidades y sin importar si tienen o no el carácter de residentes en el país. Es imprescindible que al realizar esas evaluaciones se aproveche la dilatada experiencia de los equipos de las Naciones Unidas en los países a la hora de determinar las causas profundas de los problemas e incorporar así la dimensión regional en la situación del país. Es preciso evitar la tentación de abandonar la claridad de los objetivos en aras de la integración total.

171. El MANUD fue el principal instrumento para la planificación integrada creado en 1997 como parte del programa de reforma del Secretario General a fin de esbozar una visión coherente en aras de un enfoque unificado de los objetivos comunes de desarrollo a nivel de los países[109]. Las primeras directrices del MANUD se adoptaron en abril de 1999 y se han venido revisando desde entonces. A fines de 2006, casi todos los equipos de las Naciones Unidas en los países habían participado en el proceso del MANUD, con pocas excepciones: los países en situaciones de crisis o posteriores a una crisis o los que contaban con una presencia de las Naciones Unidas muy limitada. El Inspector observa que la calidad del MANUD ha mejorado considerablemente en los últimos años.

172. No obstante, el MANUD no sirve para integrar resultados y recursos ni para amalgamar el proceso de programación, supervisión, presentación de informes y evaluación con fines de rendición de cuentas. Aunque hay algunos buenos ejemplos de documentos del MANUD, en muchos casos no se trata más que de una suma de las actividades de cada organismo en el programa del país, agrupadas en torno a algunos resultados amplios, con pocos programas conjuntos que puedan aportar un enfoque multidisciplinar a las intervenciones, eviten la duplicación de esfuerzos y potencien los efectos favorables. En 2006, solo el 57% de los equipos de las Naciones Unidas en los países informaron haber elaborado o estar en el proceso de ejecutar al menos un programa conjunto, de un total de 345 programas conjuntos existentes en todo el sistema. Las tres esferas principales de programación o ejecución conjunta eran el VIH/SIDA, la salud y la gobernanza y el proceso democrático. Los organismos que, con mucho, participaban de forma más habitual eran el PNUD, el UNICEF y el UNFPA, seguidos por la OMS, el PMA, la OIT, la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el UNIFEM y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)[110].

173. No se han concebido documentos para la planificación conjunta. Por ejemplo, el "plan único para Viet Nam es un MANUD ampliado con productos agrupados en torno a cinco resultados principales y una lista indicativa de recursos. Su preparación estuvo impulsada principalmente por el Gobierno del país y tuvo lugar en dos fases, una primera anterior a la iniciativa de los proyectos piloto, con la que llegaron los seis fondos y programas que estaban preparados para aplicar el plan "Una ONU" (ONUSIDA, PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y Voluntarios de las Naciones Unidas) y una segunda etapa durante la cual se unieron al plan las demás organizaciones de las Naciones Unidas residentes en el país. El problema principal al que hubo de hacer frente en ese proceso fue el dilema entre la claridad de objetivos y la amplitud de la integración.

[109] Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma (A/51/950), párr. 73.
[110] GNUD (véase la nota de pie de página 74) pág. 56.

174. El proceso de planificación integrada de las misiones fue adoptado por el Comité de Políticas del Secretario General en octubre de 2006. No obstante, el proceso inicialmente recomendado resultó tan complejo que enseguida se inició una revisión. Esa revisión ha dado fruto recientemente con la elaboración de unas directrices revisadas del proceso de planificación integrada de las misiones para la Sede y sobre el terreno, que fueron aprobadas por el Grupo directivo de integración en junio y diciembre de 2009, respectivamente. Las nuevas directrices no tienen un carácter tan reglamentario, pero en ellas se establecen unas normas mínimas para la integración a lo largo de la duración de una misión. En respuesta al cuestionario enviado por el Inspector, una tercera parte de las oficinas o misiones indicaron que no habían participado en ningún ejercicio conjunto de planificación con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Esos ejercicios dieron lugar a un documento conjunto de planificación en el 60% de los casos, y solamente en el 24% de ellos se había incluido en el documento una estrategia de salida. Al elaborar ese documento, el proceso de planificación integrada de las misiones se había utilizado solo en parte o nada en absoluto en el 37% de los casos. El número de programas conjuntos que se habían incluido variaba entre 2 y 3 (22%), 5 a 10 (28%) y ninguno (22%) y las esferas principales eran el VIH/SIDA, las elecciones, la gobernanza y el proceso democrático, el estado de derecho y las cuestiones de género. Los donantes habían participado en el proceso de planificación en el 44% de los casos.

175. Las directrices del proceso de planificación integrada de las misiones de 2009 pueden proporcionar una orientación útil sobre el marco estratégico integrado que aúna los mandatos y recursos combinados de la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país en torno a un marco general de prioridades acordadas para la consolidación de la paz. El marco estratégico integrado facilita también que la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país establezcan las prioridades y el orden de ejecución de los elementos convenidos, modifiquen las prioridades y recursos cuando proceda, y realicen evaluaciones periódicas. Lamentablemente, esas directrices no son vinculantes para todos los agentes que participan en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidas las operaciones de paz.

176. Los planes de las misiones y el MANUD pueden coexistir, puesto que no son mutuamente excluyentes y están dirigidos por entidades diferentes. Aún así, puede producirse una duplicación de esfuerzos. Es, por tanto, necesario establecer vínculos entre ellos para evitar la superposición y organizar de forma efectiva el cambio del papel del sistema de las Naciones Unidas desde el mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz y después al desarrollo. La estrategia integrada para la consolidación de la paz puede brindar una oportunidad para reunir a todos los agentes, incluidos los gobiernos, las Naciones Unidas, las Instituciones de Bretton Woods, la sociedad civil, el sector privado y los donantes y definir una estrategia común para adoptar un enfoque integrado de la consolidación de la paz. El examen de la arquitectura para la consolidación de la paz que ha de realizarse en 2010 dará ocasión para hacer un examen crítico de ese enfoque. Cabe destacar que en Sierra Leona la estrategia integrada de consolidación de la paz se incorporó en última instancia en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza a fin de evitar una posible duplicación de las estrategias.

177. El marco de asistencia durante el período 2008-2010 para la República Democrática del Congo y el MANUD revisado y ampliado para Burundi son buenos ejemplos de estrategias de asistencia de transición después de un conflicto. El marco de asistencia para el país parece hasta ahora ser la mejor práctica en materia de planificación integrada, puesto que en él participan las Naciones Unidas, el Banco Mundial y 19 donantes bilaterales que representan el 95% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que recibe el país. Incluye también el establecimiento de parámetros de referencia en varias esferas (elegibles y no elegibles para la AOD) que se consideran esenciales para el retorno al camino del desarrollo. Se basan en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, el MANUD

existente y las estrategias del gobierno y se define un número limitado de prioridades estratégicas comunes dentro de una visión compartida de lo que es una paz sostenible. Los organismos mantienen, por su parte, otras prioridades específicas en sus programas nacionales con arreglo a los mandatos recibidos de sus órganos de gobierno y financiados con arreglo a su proceso de presupuestación basada en los resultados. En la República Democrática del Congo, las Naciones Unidas estaban iniciando el proceso de preparación del MANUD, en tanto que en Burundi se revisó antes de que concluyera el ciclo a fin de hacerlo coincidir con el calendario de la misión. En ambos casos se había asignado personal para la realización de esas actividades de coordinación y planificación. En Burundi, un representante del Gobierno asistía a todas las reuniones y se asignó un funcionario a tiempo completo al MANUD financiado por la Oficina de Coordinación de Operaciones de Desarrollo y formado en el Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas de Turín (Italia). En ambos casos se trataba de largos procesos de planificación que suponían meses de interacción, iniciados en diferentes etapas de la intervención de las Naciones Unidas (la MONUC es una operación integrada de mantenimiento de la paz en la etapa intermedia de consolidación, y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB), establecida en 2007, representa la transición de una misión de mantenimiento de la paz a una oficina integrada de consolidación de la paz). La estrategia integrada para la consolidación de la paz elaborada en Burundi en 2007 se basó en los marcos existentes, como el MANUD y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, y en ella se exponía la estrategia común de las entidades presentes en el país para la consolidación de la paz. A mediados de 2009, una misión técnica de evaluación recomendó que después de las elecciones de 2010 se iniciara la transición gradual de una misión de mantenimiento de la paz a una de consolidación de la paz.

178. En opinión del Inspector, sea cual sea el tipo de instrumento de planificación utilizado, con el se debería procurar convertir en un instrumento eficaz de gestión lo siguiente: una visión de la ventaja comparativa de las Naciones Unidas y su papel en el país, un número reducido de metas y prioridades y unos objetivos acordes con las "necesidades y deseos" del país y, por último, estimaciones de costos e indicadores para cuantificar los resultados.

179. Al llevar a cabo el "plan único", la mejor práctica hasta ahora ha sido el enfoque por grupos temáticos. Entre los organismos de desarrollo, ese enfoque se basa en las ventajas comparativas de los organismos y comenzó como un mecanismo de consulta para la preparación de la evaluación común de los países y el MANUD en temas intersectoriales y evolucionó hasta convertirse en un instrumento de planificación y ejecución conjunta. El enfoque por grupos temáticos elaborado por el Comité Permanente entre Organismos para los organismos humanitarios tiene un carácter más estructurado y unas mayores dosis de predecibilidad, sujeción a los plazos y rendición de cuentas que el concepto de grupos temáticos del GNUD. El Comité Permanente entre Organismos cuenta con 11 grupos preestablecidos por sector o área de actividad y es el más importante en los planos mundial y nacional, ya que cuenta con la participación de las ONG, un mandato para su funcionamiento, autoridad para movilizar recursos, mecanismos para evaluar su actuación y módulos de capacitación para miembros y dirigentes. El enfoque por grupos temáticos no se aplica en las operaciones de paz, aunque hay ejemplos aislados de una planificación y ejecución conjuntas eficaces, como el proceso electoral de la República Democrática del Congo. El Inspector observa que ese enfoque solo funciona si se da una convergencia genuina de intereses o mandatos entre los organismos, hay una capacidad suficiente para gestionar el grupo temático de que se trate y se cuenta con recursos suficientes para hacer frente a los costos asociados con ese enfoque. Ese concepto de "grupo temático" se ha incluido también en las nuevas directrices del proceso de planificación integrada de las misiones para la actuación sobre el terreno, en las que se alienta la elaboración de grupos de

trabajo temáticos y la organización de los componentes principales de una estrategia integrada para la consolidación de la paz.

K. Supervisión, presentación de informes y evaluación

180. La presentación de informes sobre la comparación entre los resultados efectivos y los planes previstos a través de un sistema de gestión basada en los resultados se introdujo en las Naciones Unidas durante el bienio 2003-2004.

181. Los avances en el desempeño de los mandatos de paz del Consejo de Seguridad se supervisan mediante informes periódicos del Secretario General que preparan las oficinas o misiones de que se trate, con una participación cada vez mayor del equipo de las Naciones Unidas en el país, y que se finalizan en la Sede. No obstante, en ausencia de indicadores para valorar los avances en el logro de los objetivos establecidos y de una estructura convenida para la presentación de los informes, algunos de ellos adolecen de falta de claridad y de la ausencia de un análisis en profundidad que podrían facilitar el proceso de adopción de decisiones.

182. Aparte de esos informes, no existe ningún mecanismo para evaluar las misiones, integradas o no. La evaluación ha sido tradicionalmente un punto débil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Aunque la creación de un Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz en 2002 representó un paso adelante, se trataba principalmente del desarrollo de la política interna y de un mecanismo que respondía a las experiencias adquiridas por el propio Departamento, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las 17 misiones a las que prestaban apoyo. La Sección da cuenta de sus resultados principalmente a nivel interno o a través de una Intranet que utiliza el personal de las Naciones Unidas y de publicaciones externas dirigidas a la comunidad más amplia del mantenimiento de la paz en su sitio web creado en 2004. En 2009, la Sección, junto con el Servicio Integrado de Capacitación, instaló en su sitio web un centro de recursos para que los Estados Miembros y las instituciones de capacitación asociadas pudieran utilizarlos y acceder a materiales de interés para sus actividades formativas. En los últimos años, la Sección ha enviado a diversas misiones a funcionarios encargados de las mejores prácticas con un mandato que incluye la realización de evaluaciones, cuando se solicita, de la estructura y las líneas jerárquicas. Esos funcionarios no están relacionados con las dependencias de vigilancia y evaluación cuya incorporación en algunas oficinas y misiones se está estudiando, sino que desempeñan una función orientada más bien a la gestión activa y el apoyo a la misión, a diferencia de lo que sería una dependencia de evaluación.

183. Desde 2004, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha venido adoptando medidas importantes para la realización de evaluaciones exhaustivas del funcionamiento de las misiones. A lo largo del período 2004-2007, el Departamento llevó a cabo las evaluaciones de misiones (tradicionales e integradas) utilizando recursos que se tomaban prestados temporalmente de otras funciones. Esas evaluaciones las realizaban equipos de expertos en diversas esferas reclutados en todo el Departamento y dirigidos por un funcionario superior de mantenimiento de la paz jubilado (a menudo un ex comandante de las fuerzas de una misión). Los equipos de evaluación realizaban visitas a las misiones y examinaban los resultados obtenidos a la luz de los criterios de referencia incluidos en su mandato, las políticas y procedimientos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las normas del sistema de las Naciones Unidas. Los resultados de esas evaluaciones formaron la base de un plan de acción para la adopción de medidas correctivas encaminadas a corregir las deficiencias a nivel del Departamento y de las misiones.

184. En 2007, como parte de la escisión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en dos departamentos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el primero estableció una pequeña capacidad de evaluación dentro de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación compuesta por la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz y el Servicio Integrado de Capacitación. Esa División presta apoyo tanto al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y ofrece una plataforma común para las políticas, la evaluación y la capacitación en ambos departamentos y en las misiones sobre el terreno. El equipo de evaluación ha elaborado una política de evaluación para las misiones y para la Sede y ha seguido realizando evaluaciones en las misiones sobre el terreno, dependientes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, y apoyando las actividades de autoevaluación de los programas y subprogramas de ambos departamentos. Entre las tareas realizadas cabe mencionar evaluaciones exhaustivas de las operaciones de mantenimiento de la paz, evaluaciones temáticas y evaluaciones de los programas de la Sede. Esas evaluaciones sirven para valorar el rendimiento de las misiones y los programas, la utilización de los recursos y la eficacia y las deficiencias de las políticas y para detectar cuáles son las áreas que pueden fortalecerse para hacer más eficaz el funcionamiento de ambos departamentos y las operaciones sobre el terreno que dependen de ellos. Las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones aportan información de utilidad para las actividades de gestión, elaboración de políticas y capacitación de ambos departamentos y sirven para fortalecer la capacidad de la Sede para proporcionar orientación estratégica a los directores de las misiones. Además, la División de Inspección y Evaluación de la OSSI realiza evaluaciones de las actividades y misiones de mantenimiento de la paz. Para evitar la duplicación de esfuerzos, se coordinan los programas de trabajo del equipo de evaluación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

185. Los coordinadores residentes tienen que preparar informes anuales con arreglo a directrices detalladas para evaluar los avances conseguidos en el cumplimiento de los objetivos del MANUD, la contribución al proceso de desarrollo del país y la detección de buenas prácticas y experiencias en lo relativo a la coordinación y la planificación conjunta.

186. Los distintos informes se consolidan en informes anuales de síntesis que sirven para transmitir información al proceso anual de examen y evaluación a nivel ministerial del Consejo Económico y Social y a la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, sobre la que el Secretario General informa a la Asamblea General.

187. En el marco del proceso de seguimiento y evaluación del MANUD se contempla la realización de análisis anuales, de mitad de período y finales. En 2006, los equipos de las Naciones Unidas en los países informaron de la realización de tan sólo 18 de esos análisis. No obstante, se ha informado de que, en las actuales circunstancias, la aplicación del marco ha resultado demasiado difícil.

188. Con arreglo a la decisión sobre la integración adoptada en 2008 por el Comité de Políticas y las directrices del proceso de planificación integrada de las misiones sobre el terreno, las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países tienen que elaborar marcos estratégicos integrados que incluyan mecanismos de vigilancia y permitan a los administradores superiores valorar periódicamente los progresos. A ese respecto, cabe destacar que en el caso de algunas presencias de las Naciones Unidas (especialmente las que se encuentran en una etapa avanzada de consolidación de la paz), el MANUD puede satisfacer los criterios mínimos de ese marco, en cuyo caso no sería necesario establecer otros mecanismos.

189. Los proyectos piloto habrán de elaborar también su propio marco de seguimiento y evaluación del "plan único". En el momento de la visita del Inspector a Viet Nam, se estaba diseñando ese proceso.

190. Los que se han expuesto más arriba son procesos internos de autoevaluación que, por definición, no son independientes, aunque son necesarios y beneficiosos para la incorporación de información y experiencias al proceso de planificación y programación. Las actividades de evaluación independientes deben llevarlas a cabo órganos externos y, en última instancia, mecanismos internos de evaluación cuando estén apropiadamente establecidos y asentados y dotados de recursos suficientes.

191. En ese aspecto, cada organización del sistema ha elaborado en distinta medida su propio mecanismo de supervisión, que puede o no incluir todos los componentes de esa actividad (auditoría, evaluación, investigación e inspección), no todos los cuales satisfacen los criterios de independencia definidos en el informe de la DCI sobre las carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas[111] y que pueden funcionar aisladamente unos de otros.

192. En lo que se refiere a la supervisión externa, además de los órganos de examen de las políticas que ya se han mencionado, como la CCAAP, el CPC y la CAPI, cabe mencionar a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, que se encarga de supervisar las cuentas de la Organización y sus fondos y programas (excepto el PMA), los auditores externos de los organismos especializados y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la DCI. Ésta última es actualmente el único mecanismo de supervisión a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas con un mandato para realizar inspecciones, evaluaciones e investigaciones[112]. En los últimos años, la Dependencia ha pasado por un proceso de reforma interna tendiente a mejorar su eficiencia y su eficacia[113], pero necesita incrementar su plantilla para poder desempeñar adecuadamente sus amplias funciones.

193. En 2006, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que, a más tardar en 2008, se estableciera un mecanismo de evaluación a nivel de todo el sistema y, a más tardar en 2010, una metodología de evaluación común que se pudiera aplicar en todo el sistema. Aunque los primeros esfuerzos por crear un mecanismo de esa naturaleza fracasaron, durante su primer período ordinario de sesiones de 2007 la JJE pidió al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), la red de dependencias responsables de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, que le presentase detalles acerca del alcance, la financiación y el sistema de gobernanza de un mecanismo de evaluación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. En septiembre de 2007, el UNEG preparó un proyecto de documento sobre el establecimiento de un sistema de evaluación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en el que se proponía el fortalecimiento de las dependencias encargadas de la evaluación en todas las organizaciones de las Naciones Unidas, el establecimiento de redes profesionales del UNEG y la creación de una dependencia de evaluación independiente. La DCI remitió al UNEG una carta en la que se oponía a ese último elemento porque se superpondría con su mandato y con la resolución de la Asamblea General en la que se reafirmaba "la función exclusiva de la Dependencia como único órgano de supervisión externa de todo el sistema"[114]. Reconociendo que era necesario intensificar las actividades de evaluación a

[111] JIU/REP/2006/2, párrs. 38 a 48.

[112] El Grupo de Auditores Externos, integrado por todos los auditores externos de la familia de las Naciones Unidas, desempeña una función de coordinación, intercambio de información y promoción de las mejores prácticas en materia de contabilidad y auditoría.

[113] Véanse las resoluciones de la Asamblea General 62/226, de 22 de diciembre de 2007, 62/246, de 3 de abril de 2008 y 63/272, de 7 de abril de 2009.

[114] Resolución 60/258, de 8 de mayo de 2006, párr. 2.

nivel de todo el sistema, especialmente a nivel nacional, la Asamblea pidió al Secretario General que en su sexagésimo cuarto período de sesiones le propusiera "modalidades para la creación de un mecanismo independiente de evaluación de todo el sistema encargado de examinar la eficiencia, la eficacia y el desempeño del sistema, teniendo presentes las funciones de evaluación que llevan a cabo cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas, la Dependencia Común de Inspección y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas"[115].

194. En abril de 2007, la JJE encargó al UNEG que estableciera procesos y parámetros sustantivos para la evaluación de los proyectos piloto de la iniciativa "Unidos en la acción"[116]. Posteriormente, el UNEG finalizó un estudio sobre la evaluación de los niveles de referencia y los indicadores para una evaluación de los proyectos[117].

195. En diciembre de 2007, la Asamblea General solicitó una "evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas" de los esfuerzos voluntarios por mejorar la coherencia, la coordinación y la armonización en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (en referencia a los proyectos piloto) "para que la examinen los Estados Miembros, sin perjuicio de una futura decisión intergubernamental"[118]. Aunque en el momento de redactar el presente informe no estaba claro quién se iba a ocupar de realizar esa evaluación, el Inspector cree firmemente que podría llevarla a cabo la DCI, sobre la base del marco de referencia que se propone en el presente informe.

196. El Inspector reconoce la necesidad de contar un "único" mecanismo de supervisión encargado de realizar las actividades de auditoría, evaluación, inspección e investigación del "plan único" y de los programas y proyectos conjuntos conexos para velar por un enfoque coherente y una utilización racional de los recursos existentes en materia de supervisión y evitar el efecto denominado fatiga de supervisión.

Criterio 15

Aplicación de un enfoque basado en los resultados para velar por la coherencia e integración de los procesos de planificación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión, evaluación y presentación de informes desde el inicio mismo de la preparación del "plan único".

Mediante:

a) La elaboración de una estrategia y un programa común para los países que sean únicos para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con o sin representación en el país, con la plena participación de todos los interesados;

b) La realización de evaluaciones previas de las misiones y las necesidades para determinar las causas profundas de los problemas con la participación de los equipos de las Naciones Unidas en los países y otras instituciones no pertenecientes a la familia de las Naciones Unidas;

c) La traducción de las estrategias para los países en planes y programas con prioridades, orientados hacia los resultados y centrados;

[115] Resolución 63/311 de la Asamblea General, de 14 de septiembre de 2009, párr. 8.
[116] E/2007/69.
[117] UNEG, *Evaluability Assessments of the Programme Country Pilots-Delivering as One UN: Synthesis Report* (diciembre de 2008).
[118] Resolución 62/208 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 2007, párr. 139.

d) La atención a los esfuerzos simultáneos de todos los componentes de las Naciones Unidas;

e) El establecimiento de metas progresivas a nivel de los países para el establecimiento y la ejecución de programas conjuntos;

f) El desarrollo del enfoque de los grupos temáticos en las esferas del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y el desarrollo;

g) El establecimiento de indicadores para cuantificar los progresos conseguidos en el logro de los objetivos;

h) El establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y autoevaluación;

i) La introducción periódica de los resultados de la evaluación en el proceso de planificación;

j) La mejora de la calidad del proceso de presentación de informes;

k) La utilización de los mecanismos de supervisión existentes para proporcionar una evaluación independiente de los progresos conseguidos en el proceso de coherencia e integración; y

l) La armonización de los reglamentos y normas actuales en materia de finanzas, recursos humanos y planificación, programación, presupuestación, adquisiciones, supervisión y evaluación.

L. Un único fondo

197. En un pasaje anterior del presente informe, el Inspector indicaba que no era posible lograr la coherencia y la integración sin la voluntad política de los Estados Miembros, una voluntad política que se traduce en el compromiso financiero de los donantes en apoyo del proceso denominado "Una ONU". Los recursos deben ir de la mano de los mandatos.

198. Es bien conocido que la financiación de los programas y las operaciones sobre el terreno procede de distintas fuentes presupuestarias: una escala especial de cuotas en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz; la escala de cuotas del presupuesto ordinario en el caso de las misiones políticas; y las contribuciones voluntarias en el caso de muchas iniciativas para el establecimiento o la consolidación de la paz, las actividades humanitarias y de desarrollo e incluso la financiación del sector privado.

199. La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz es obligatoria. Eso da a esas operaciones una enorme ventaja en comparación con las actividades de los organismos. Así pues, un elemento importante de la integración debería centrarse en incorporar a la operación de mantenimiento de la paz aquellas partes del personal y las actividades de los organismos que respondan al mandato del Consejo de Seguridad, a fin de garantizar su financiación y velar por que se reduzcan la superposición y los conflictos de competencia.

200. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA se financian mediante contribuciones voluntarias y la OCAH, el ACNUDH, el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el ACNUR, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el OOPS se financian cada vez más de ese modo, hasta en dos terceras partes de su presupuesto. Los organismos especializados y el OIEA dependen cada vez más de los recursos extrapresupuestarios para la financiación de sus programas de cooperación técnica.

201. Para mitigar los riesgos que supone su creciente dependencia de la financiación voluntaria, las organizaciones de las Naciones Unidas han elaborado, con un éxito desigual, distintas iniciativas a nivel de las sedes y de los países, como los fondos fiduciarios de donantes múltiples, el Fondo central para la acción en casos de emergencia, el Fondo para la Consolidación de la Paz, las escalas indicativa de cuotas voluntarias, los fondos temáticos, financiación conjunta y los acuerdos globales estratégicos con donantes específicos.

202. Al nivel de los países, las Naciones Unidas no son una fuente importante de financiación de las actividades de desarrollo, sino que desempeñan más bien una función de convocatoria y coordinación, desempeñando una función normativa y de fomento de la capacidad. Los fondos básicos de que se dispone a nivel de los países se distribuyen en pequeños presupuestos para cada organización, y es poco lo que queda para la ejecución de programas individuales y menos aún para los programas conjuntos. Se realizan esfuerzos considerables para recaudar fondos y atender a numerosos donantes y receptores con diferentes requisitos en materia de presentación de informes, ciclos y procedimientos que dan lugar a unos altos costos de transacción. El aumento de la competencia por los fondos da lugar a costos administrativos y de apoyo aún mayores.

203. La financiación voluntaria de las actividades de desarrollo está frecuentemente condicionada a los intereses específicos de los donantes, que pueden diferir de las "necesidades y deseos" del país. La condicionalidad y la impredecibilidad de esa financiación dificultan la planificación y distorsionan la ejecución de programas y proyectos con exceso o escasez de financiación como resultado de las prioridades de los donantes, que no siempre están en consonancia con las prioridades de desarrollo de los países receptores.

204. En situaciones de asistencia humanitaria, donde las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel más decisivo, la financiación llega con más facilidad, con menos condicionalidad y con mayor puntualidad. La financiación conjunta ha tenido bastante éxito en la reducción de los costos de transacción para donantes y receptores y en el aumento de la transparencia y la concentración en los objetivos, por ejemplo en la República Democrática del Congo.

205. En 2006, en busca de una mayor armonización a través de la evaluación común de los países realizada en el marco del MANUD, el 48% de los programas conjuntos se financiaron en paralelo y el 22% de forma conjunta. Al mismo tiempo, se hicieron 22 llamamientos consolidados para regiones o países específicos con una tasa de financiación del 67%[119].

206. En las misiones de mantenimiento de la paz de carácter multidimensional, hay diversas actividades que el Consejo de Seguridad solicita pero que carecen de financiación, por lo que se establecen fondos fiduciarios para llevarlas a cabo. Las contribuciones son, no obstante, escasas y los representantes especiales del Secretario General no disponen de recursos para satisfacer determinadas necesidades operacionales, salvo un monto de aproximadamente 1 millón de dólares por misión para proyectos de efecto rápido, con un límite de 25.000 dólares por proyecto. Esos proyectos están restringidos únicamente al ámbito del fomento de la confianza.

[119] GNUD (véase la nota de pie de página 74), págs. 55 y 76.

207. A ese respecto, el Fondo para la Consolidación de la Paz establecido en agosto de 2006[120] constituye un paso importante para la recaudación de recursos destinados a la recuperación después de un conflicto en zonas para las que no se dispone de ningún otro mecanismo de financiación. Eso incluye las actividades de un apoyo a los acuerdos de paz relacionados con las instituciones nacionales, las actividades para fomentar la coexistencia y la resolución de conflictos, las actividades relacionadas con el establecimiento de servicios administrativos básicos y las intervenciones críticas para responder a amenazas inminentes a la paz, como la reintegración de excombatientes en el marco de un programa de desmovilización, desarme y reinserción. Hasta la fecha, el Fondo ha recibido más de 310 millones de dólares en contribuciones de 46 donantes, muchos de los cuales son donantes no tradicionales. Catorce países, incluidos los cuatro en que se contemplan en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz, se han beneficiado hasta la fecha del Fondo. En las decisiones que se adoptan en relación con esos países se tienen en cuenta las estrategias integrada para la consolidación de la paz adoptadas por la Comisión, y las decisiones en materia de financiación las adopta un comité director que presiden conjuntamente el gobierno y las Naciones Unidas[121].

208. El Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que se asegurase suficiente financiación básica o con cargo a cuotas para las organizaciones que habían emprendido el proceso de reforma, incluido el apoyo al sistema de los coordinadores residentes, y que todas las contribuciones se compartieran a nivel nacional bajo un solo marco presupuestario y que los donantes se abstuvieran de financiar intervenciones ajenas al programa "único". Esa financiación debía ser predecible y plurianual y las organizaciones deberían armonizar sus ciclos de financiación.

209. A ese respecto, el GNUD ha preparado un mandato para el funcionamiento de los fondos fiduciarios de donantes múltiples con un comité director, copresidido por el gobierno y el coordinador residente o el Representante Especial Adjunto, integrado por representantes de las Naciones Unidas, el gobierno y los donantes y en el que el PNUD participará como agente administrativo en la mayoría de los casos, encargado de adoptar las decisiones sobre la consignación de fondos sobre la base de los requisitos y prioridades establecidos y con unas fechas convenientes para la presentación de informes y la realización de auditorías.

210. El Inspector observó algunos buenos ejemplos de cómo trabajar con una amplia gama de donantes para conseguir financiación suficiente para el programa "único". En la República Democrática del Congo, la financiación del marco de asistencia al país se consiguió mediante un acuerdo con el Banco Mundial y 19 donantes bilaterales presentes en el país. En Viet Nam, los donantes se han comprometido a financiar las actividades de la primera fase del "plan único" y se ha establecido un Comité para la movilización y consignación de fondos para ese plan con el fin de establecer prioridades entre las actividades para su financiación en estrecha coordinación con el Gobierno. El coordinador residente se ocuparía de administrar el Fondo en nombre del equipo de las Naciones Unidas en el país y se encargaría de la movilización de fondos.

211. El Inspector está de acuerdo con los principios de financiación que se exponen en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y observa positivamente los esfuerzos desplegados por el GNUD para establecer un marco operacional del Fondo para el plan único mediante el establecimiento de comités directores.

[120] A/60/984.

[121] Sitio web del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (www.unpbf.org).

212. Del mismo modo, los donantes deben ser cada vez más conscientes de que es mejor inversión para luchar contra las causas profundas de los conflictos y más racional crear la capacidad necesaria para prevenir y resolver los conflictos antes de que se produzca una escalada que desemboque en tragedias más costosas, como recientemente indicó el Secretario General.

213. Los donantes han ido aumentando su concienciación y su preocupación por la armonización y la eficacia de la ayuda, como quedó ilustrado en la Declaración de Roma de febrero de 2003, los Principios y buena gestión de las donaciones humanitarias, adoptados en Estocolmo en 2003, en los que se reconoció la necesidad de una respuesta dinámica y flexible, y la Declaración de París, en la que los donantes se comprometieron a vincular la financiación a un marco único de condiciones o un conjunto manejable de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo y a poner en práctica, en la medida de lo posible, disposiciones comunes a nivel de los países en materia de planificación, financiación (por ejemplo, arreglos conjuntos de financiación), desembolso, supervisión, evaluación y presentación de informes al gobierno sobre las actividades de los donantes y las corrientes de ayuda[122], además de establecer indicadores para cuantificar los progresos en los que se incluirían la predecibilidad y la incondicionalidad de la ayuda. Por último, en el Programa de Acción de Accra, aprobado en 2008, se contemplaba la reducción de la fragmentación de la ayuda mediante una mayor complementariedad de los esfuerzos de los donantes y la división del trabajo entre estos, incluso mediante una mejor asignación de los recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los distintos países[123].

214. Además de las limitaciones mencionadas, impuestas por la preferencia de los donantes por la asistencia condicionada y bilateral, se ha reconocido que las normas y procedimientos financieros de las Naciones Unidas siguen siendo un obstáculo importante para el manejo de un "fondo único". Los problemas que se mencionan con más frecuencia son las diferencias en los ciclos presupuestarios, los gastos administrativos de los organismos, los sistemas financieros, el reembolso de los gastos y los procedimientos de transferencia de efectivo. A ese respecto, se han conseguido avances con el nuevo enfoque armonizado de las transferencias de efectivo para los organismos de ejecución, introducido en 2006 en varios países que han armonizado sus ciclos de programación. Está previsto poner en práctica ese enfoque armonizado en todos los países excepto los que se contemplan en el programa "Unidos en la acción" y se ha establecido un grupo de trabajo con ese fin en el que están representados el gobierno y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país.

215. Por último, el problema para los equipos de las Naciones Unidas en los países no es solo cómo aumentar la cantidad y la flexibilidad de los fondos recibidos y armonizar los procedimientos para canalizar esos recursos de forma más eficaz, sino también poder adaptarse a la capacidad del país para absorber esa corriente de asistencia y satisfacer las expectativas de los donantes de un desembolso y una ejecución rápidos.

[122] Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (véase el párrafo 17 *supra*), párrs. 16 y 32.

[123] Programa de Acción de Accra, párr. 17.

Criterio 16

Existencia de un mecanismo de financiación que incluye a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno, el país anfitrión, las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y multilaterales, las ONG de ámbito nacional e internacional y otros miembros de la sociedad civil con el fin de velar por la coherencia, la integración y la correlación entre las evaluaciones de las necesidades y los recursos disponibles.

Mediante:

a) La vinculación de los programas y estrategias nacionales con la financiación;

b) La participación de las instituciones y los donantes individuales en el proceso de planificación estratégica para potenciar la sensación de identificación y la transparencia;

c) La facilitación de más fondos para proyectos de efecto rápido y la financiación de las actividades de desmovilización, desarme y reinserción en el marco de programas de seguridad con cargo a cuotas;

d) La aplicación de la financiación conjunta para una mayor eficiencia;

e) La creación de mecanismos para el establecimiento de prioridades entre las actividades para su financiación;

f) El establecimiento de procedimientos eficaces de desembolso entre los organismos; y

g) La revisión de las normas administrativas y financieras a nivel de la Sede para hacer que sean compatibles.

M. La casa única

216. La integración y la coherencia en el plano administrativo entrañan la utilización de servicios y locales comunes en una "casa única" de las Naciones Unidas. La lógica en que se basa la idea de una casa única es la reducción de los gastos administrativos, que absorben recursos que podrían dedicarse al desarrollo y mejorar con ello la relación entre los gastos en programas y los gastos de apoyo[124]. A ese respecto, el Secretario General recomendó en su informe de 2007 sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que los fondos economizados en los costos de transacción podrían "incorporarse en la financiación para programas y destinarse a actividades operacionales de desarrollo en los países en desarrollo"[125]. El Inspector desearía ver esos ahorros reinvertidos en el desarrollo de forma habitual y no de manera aislada, con arreglo a un espíritu similar a los principios establecidos para la cuenta para el desarrollo.

217. El Inspector reconoce que no siempre será posible ubicar en el mismo lugar a todas las entidades de las Naciones Unidas debido a los diferentes tipos de relaciones que mantienen con las autoridades gubernamentales y la sociedad civil. No obstante, debe procurarse la ubicación en una "casa única" siempre que sea posible.

[124] Consejo Económico y Social, "Consolidated list of issues related to the coordination of operational activities for development, 2005" (E/2005/CRP.1).

[125] A/62/253, párrafo 50 e inciso i) del apartado e) del párrafo 51.

218. Alentada en todo el sistema, y especialmente en los ocho proyectos piloto, la integración administrativa va muy por detrás de la integración en las esferas estratégica y programática. En la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de 2005 se pedía solicitaba que creasen 20 oficinas conjuntas para 2007. Hasta ahora sólo se ha establecido una, en Cabo Verde, que aloja cuatro fondos y programas de las Naciones Unidas. Se están negociando acuerdos para el establecimiento de otra oficina de ese tipo.

219. El establecimiento de servicios comunes avanza, aunque lentamente. En 2005, más de 60 de los 134 equipos de las Naciones Unidas en los países informaron de la realización de actividades conjuntas en las esferas de la seguridad (con mucho la más frecuente); la adquisición de combustible, papel y artículos de oficina; los viajes; y la tecnología de la información y las comunicaciones[126].

220. La primera medida fue el establecimiento de equipos de gestión de las operaciones, integrados por los directores principales administrativos y de operaciones, encargados de realizar evaluaciones y formular recomendaciones a los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre las actividades que requerían su aprobación para las operaciones conjuntas. También se pidió a los equipos que planificaran y gestionaran las actividades conjuntas. El GNUD ha publicado mandatos y directrices para su funcionamiento.

221. En general, los avances se han visto dificultados por la falta de compromiso y voluntad política, por un apoyo técnico y una financiación insuficientes y por las diferencias entre los sistemas, normas y reglamentos de las distintas organizaciones.

222. No obstante, la integración llega, a pesar de las reglas, y exige un cierto grado de flexibilidad para "romper las normas", a fin de acomodar los procesos financieros y presupuestarios al objetivo general de la integración. A ese respecto, se está poniendo mucha presión en los directores de administración y oficiales jefes de administración para que cumplan con las normas y, al mismo tiempo, encuentren la forma de soslayarlas para alcanzar resultados rápidos.

223. Mientras que la armonización de las normas y reglamentos es un proceso que requiere la adopción de decisiones de política por los contralores, la CCAAP, la Quinta Comisión y los comités de presupuesto y finanzas, los fondos y programas y los organismos especializados van a menudo por otro camino, la microgestión y la adopción de políticas que socavan los esfuerzos de integración. En el momento de redactar el presente informe, los contralores de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA estaban trabajando en la elaboración de un conjunto único de normas y reglamentos financieros armonizados. Un grupo de trabajo integrado por representantes de esos organismos preparó un proyecto de normas y reglamentos armonizados que revisó la Oficina de Asuntos Jurídicos. Además, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirma que las oficinas encargadas de la consolidación de la paz han abordado la cuestión de los servicios comunes y, en el momento de redactar el presente informe, de los informes preliminares se desprende que la aplicación en la BINUB ha cosechado un relativo éxito. Esas experiencias podrían validarse como prácticas idóneas que se aplicasen de forma más generalizada.

[126] GNUD, "Synthesis of Resident Coordinators Annual Reports 2005", pág. 30.

Criterio 17

Se establece una "casa única" de las Naciones Unidas donde las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presentes en el país comparten locales y servicios comunes, y los ahorros conseguidos se reinvierten en actividades de desarrollo dentro del país.

VII. Los equipos de las Naciones Unidas en los países y el resto de las entidades

224. La integración de asociados de fuera del sistema de las Naciones Unidas en las actividades de los equipos en los países se alentó por primera vez en las directrices del CAC de 1999, en las que se hacía referencia a la participación de representantes de las instituciones de Bretton Woods en los grupos temáticos y en el proceso de la evaluación común de los países en el marco del MANUD[127].

225. Después vinieron otras iniciativas que encontraron desiguales grados de éxito. En 2004, tras la publicación del informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil en el que se pedía que las Naciones Unidas se convirtieran en "una organización proyectada hacia el exterior" y que establecieran "vínculos entre los ámbitos local y mundial"[128], el Secretario General propuso el fortalecimiento de la capacidad institucional para interactuar con las ONG a nivel nacional mediante la creación de centros de coordinación en el GNUD y en los equipos de las Naciones Unidas en los países[129]. En 2006, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas recomendó que las Naciones Unidas y las Instituciones de Bretton Woods cooperasen a nivel de los países en la elaboración de las evaluaciones de las necesidades, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las estrategias para el logro de los ODM, en los mecanismos de recopilación y evaluación de datos, en el establecimiento de fondos fiduciarios de múltiples donantes y en el establecimiento de una clara división del trabajo[130]. El GNUD ha informado de sus intentos por recabar la participación de las ONG en la preparación de las evaluaciones de los países y el MANUD. La estrategia integrada para la consolidación de la paz elaborada entre el país y la Comisión de Consolidación de la Paz es el último documento integrador de planificación estratégica en el que participan las Naciones Unidas, las instituciones Bretton Woods, la sociedad civil, el sector privado y los donantes al nivel de los países. Así pues, debería considerarse como el documento de planificación estratégica para todos los agentes, aunque en el momento de finalizar el presente informe ha seguido siendo tan solo uno más de los diferentes instrumentos de planificación que se elaboran en paralelo, lo que está afectando negativamente a la integración y la coordinación.

226. En el contexto de las misiones integradas, es importante establecer claramente las fronteras de la integración y la cooperación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las ONG, y acordar unos principios comunes de intervención para preservar la calidad de la relación.

[127] Directrices del CAC relativas al funcionamiento del sistema de coordinadores residentes (véase la nota de pie de página 92), párrs. 11 y 19. De hecho, en el último proyecto de directrices para la evaluación común de los países en el marco del MANUD se menciona a los interesados, es decir los gobiernos, incluidos los ministerios competentes; los asociados sociales, incluidas las organizaciones de trabajadores y empleadores; otros asociados en el desarrollo de interés en el contexto del país; la sociedad civil; y las ONG.

[128] A/58/817 y Corr.1.

[129] A/59/354.

[130] A/61/583, pág. 48.

Criterio 18

Representantes de la sociedad civil, las instituciones de Bretton Woods, grupos de donantes y el sector privado participan en el proceso "Una ONU" a nivel de los países.

Mediante:

a) La designación de centros de coordinación dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países;

b) La participación en las evaluaciones de las necesidades de los países; y

c) La participación en el diseño, la aplicación y la evaluación de las estrategias y los planes para los países.