



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de mayo de 2011
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 3 a) del programa provisional*

**Actividades operacionales de las Naciones Unidas
para la cooperación internacional para el desarrollo:
Seguimiento de las recomendaciones normativas de
la Asamblea General y del Consejo**

Funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, incluidos sus costos y beneficios

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se destacan los avances de las actividades para mejorar el sistema de coordinadores residentes. Se muestra que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han procurado fortalecer la función de los coordinadores residentes: a) institucionalizando su función de liderazgo; b) estableciendo marcos para la cooperación en los equipos de las Naciones Unidas en los países; c) estableciendo incentivos para la colaboración; y d) estableciendo claras líneas de responsabilidad. No obstante, hay campo para seguir mejorando el sistema. En particular, el sistema de gestión y rendición de cuentas, que tiene por objeto responder a los mandatos dimanantes de los exámenes normativos amplios trienales de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, es una labor que continúa. Se pueden introducir mejoras en los instrumentos que confieren autoridad a los coordinadores residentes. Si bien el empleo de mecanismos de financiación innovadores como los fondos fiduciarios de donantes múltiples es importante, el sistema de las Naciones Unidas debe acelerar la aplicación de otros instrumentos y mecanismos innovadores para fortalecer la relevancia y eficacia de su contribución a los países en que se ejecutan programas. La financiación adicional en apoyo de la coherencia en todo el sistema constituye un incentivo para la cooperación a nivel de países, pero esa financiación puede perderse en el futuro. En el presente informe se hacen varias recomendaciones para su examen por el Consejo Económico y Social, incluida la aceleración de la aplicación de la reforma y mejoramiento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros instrumentos en apoyo del sistema de coordinadores residentes.

* E/2011/100.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Contexto institucional y desafíos sistémicos.....	4
III. Apoyo que presta el sistema de coordinadores residentes para la implicación y el liderazgo nacionales en la coordinación de la asistencia externa	7
IV. Función del sistema de coordinadores residentes en la labor para asegurar la coordinación entre la contribución del sistema de las Naciones Unidas y las prioridades nacionales	9
V. Eficacia de la coordinación mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	19
VI. Fortalecimiento de los recursos financieros y humanos de los coordinadores residentes ...	21
VII. Cuestiones que se deben tratar en preparación para la revisión cuatrienal amplia de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, que se realizará en 2012.....	26

I. Introducción

1. El sistema de coordinadores residentes es el principal mecanismo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se encarga de la coordinación del apoyo a las actividades nacionales de desarrollo, así como de la recuperación y la transición en los países en que se ejecutan programas. Utiliza todas las capacidades del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las actividades nacionales. También presta asistencia a los países en el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. El funcionamiento eficaz del sistema de coordinadores residentes constituye el aspecto fundamental de la coordinación y la coherencia en todo el sistema a nivel de países. Las revisiones trienales amplias de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que realiza la Asamblea General y las resoluciones de seguimiento aprobadas por el Consejo Económico y Social, han establecido orientaciones de política claves para la gobernanza y el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes. Lo que une a todas esas decisiones es el principio de la implicación y el liderazgo nacionales, junto con la función central que cumple el Coordinador Residente en la coordinación a nivel de países y la importancia de asegurar que el sistema de coordinadores residentes sea un mecanismo del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, que incluya a todos y que rinda cuentas a todos.

3. Durante los últimos años se han producido varios cambios en el sistema de coordinadores residentes, que tuvieron por objeto prestar un apoyo más efectivo y coordinado para el desarrollo nacional. En 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹ adoptó el sistema de gestión y rendición de cuentas para el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluida la separación funcional para el sistema de coordinadores residentes; esto ha dado un importante impulso a esta reforma. Actualmente se está realizando, bajo los auspicios del Grupo, un examen del sistema de gestión y rendición de cuentas.

4. El presente informe procura aclarar los desafíos y oportunidades sistémicos en los esfuerzos por maximizar el apoyo que se presta, a través del sistema de coordinadores residentes, a los países en que se ejecutan programas. Se evalúa el desempeño del sistema de coordinadores residentes en función de los parámetros formulados en la revisión trienal amplia de la política de 2007 y en las resoluciones de seguimiento aprobadas por el Consejo Económico y Social (resoluciones 2008/2, 2009/1 y 2010/22). Se ponen de relieve también posibles cuestiones que habrá que abordar en la revisión cuatrienal amplia de las políticas relativas a las actividades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que llevará a cabo la Asamblea General en 2012, y que también podría ayudar al Consejo a dirigir los preparativos para la revisión.

5. Como parte de la preparación del informe, se entrevistó a 10 coordinadores residentes y se realizaron consultas y encuestas en varios organismos de las Naciones Unidas. Esas actividades se mencionan en el informe porque revelan importantes cuestiones de interés para todo el sistema. También se analizaron varios informes anuales de coordinadores residentes.

¹ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está integrado por 32 de los fondos, programas, organismos, departamentos y oficinas de las Naciones Unidas que cumplen una función en la esfera del desarrollo.

6. El presente informe debe leerse junto con los informes del Secretario General sobre el sistema de coordinadores residentes preparados en los últimos tres años, y con otros informes presentados al Consejo en relación con la serie de sesiones sobre actividades operacionales de su actual período de sesiones.

II. Contexto institucional y desafíos sistémicos

7. El sistema de coordinadores residentes tiene varios niveles, que incluyen mecanismos de coordinación y supervisión gubernamentales e intergubernamentales en la sede y a nivel regional y de países. Funciona en más de 130 países, donde los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países prestan servicios a un sistema de 32 organizaciones y entidades, y las instituciones de Bretton Woods, cada una con su propio mandato, estructura de gobernanza y procedimientos. El sistema de coordinadores residentes cumple múltiples funciones y satisface diversas necesidades en el marco de una estructura institucional compleja, y esto plantea un importante problema para su funcionamiento efectivo.

El Coordinador Residente

8. El Coordinador Residente representa al Secretario General y actúa como enlace entre éste y el equipo de las Naciones Unidas en su conjunto, incluidos los organismos no residentes, y el Gobierno. El Coordinador Residente asume la dirección en el desarrollo del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo y adopta la decisión definitiva en cuanto a su enfoque estratégico. El Coordinador Residente contribuye también a movilizar los recursos para el Marco. Coordina la aplicación, el seguimiento y la evaluación del Marco, y comunica sus resultados, especialmente al Gobierno.

9. El Coordinador Residente realiza múltiples funciones, actuando como representante designado del Secretario General en situaciones normales y, en un 80% de los países, como oficial designado para cuestiones de seguridad. Por lo general, el Coordinador Residente es designado como el Coordinador de Asuntos Humanitarios en países que se encuentran en medio de una crisis humanitaria (actualmente, 29 países) y como Representante Especial Adjunto del Secretario General en intervenciones integradas². En ciertos lugares, el Coordinador Residente actúa también como Director del Centro de Información de las Naciones Unidas. El Coordinador Residente es también el Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

10. Pese a estas diversas funciones, el Coordinador Residente no tiene facultades para obligar recursos financieros. No tiene control directo sobre los recursos humanos, técnicos y financieros, con excepción de los de su propia oficina. Además, no hay vínculos de supervisión directos entre los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y el Coordinador Residente. A pesar de estas limitaciones, el Coordinador Residente es responsable, entre otros, ante el Gobierno,

² Se refiere a cualquier contexto en que las Naciones Unidas tienen una operación de mantenimiento de la paz o una misión política pluridimensionales, además de un equipo en el país.

el equipo de las Naciones Unidas en el país y el PNUD (en este último caso, su calidad de Representante Residente).

El equipo de las Naciones Unidas en el país

11. Los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país son responsables de los resultados acordados en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los planes de trabajo conjuntos del equipo. Estos equipos difieren sustancialmente en cuanto a tamaño y composición, y esto depende, entre otras cosas, de las políticas y del estado de desarrollo del país receptor y de la presencia sobre el terreno y las actividades de los organismos. Algunos equipos en los países tienen entre 18 y 23 miembros residentes, pero la mayoría tienen entre 12 y 20 miembros y un tercio tiene menos de 12 miembros. La mayoría de los organismos no residentes utilizan la oficina del Coordinador Residente y del PNUD para fines de representación local y apoyo.

12. Los coordinadores residentes definen y ponen en práctica el programa del equipo de las Naciones Unidas en el país, mediante un proceso de consenso, en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cada uno de los organismos, organizaciones, fondos y programas representados en el equipo en el país tiene su propio marco de gobernanza y rendición de cuentas y un mandato sumamente especializado. Los recursos humanos, financieros y técnicos de que disponen también difieren, y funcionan con arreglo al modelo de actividades³ que mejor se ajusta a sus mandatos. Los representantes en los países y/o los directores de los organismos son directamente responsables ante sus propias organizaciones. Las oficinas en los países y las actividades de programas de los organismos se financian con cargo a sus propios recursos (del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios) y/o las contribuciones del gobierno receptor. Estas diferencias entran en juego a nivel de países, en particular cuando los equipos de las Naciones Unidas en los países ayudan a resolver cuestiones intersectoriales o en gran escala, como el cambio climático, la seguridad alimentaria y la crisis económica mundial.

Equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y mecanismos de coordinación regional

13. Los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo están compuestos no solo por los miembros del ex Comité Ejecutivo⁴ sino también por organismos especializados y departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Especialmente con respecto al sistema de gestión y rendición de cuentas, su función principal ha cambiado y consiste ahora en prestar orientación estratégica a los coordinadores residentes y a los equipos de las Naciones Unidas en los países en relación con la preparación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sus funciones básicas incluyen el suministro de apoyo técnico a los

³ Modalidades de funcionamiento en relación con la movilización de recursos, y medios e instrumentos operacionales y de rendición de cuentas, incluidos los niveles de autoridad delegada.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Programa Mundial de Alimentos.

coordinadores residentes y a los equipos en los países; la garantía de la calidad de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los programas de las Naciones Unidas; la gestión del desempeño, por medio de evaluaciones de la actuación profesional de los coordinadores residentes y los equipos en los países; y la solución de problemas en situaciones nacionales difíciles.

14. Los mecanismos de coordinación regionales, presididos por las comisiones regionales, coordinan la labor de las oficinas regionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones normativas y programáticas estratégicas de interés regional que tienen carácter prioritario.

15. Los mecanismos de coordinación regional y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben respaldar y reforzar recíprocamente sus trabajos en una interacción en dos sentidos. El mecanismo de coordinación regional centra la atención en las políticas, el apoyo normativo y la labor analítica en los planos regional y subregional, mientras que los equipos regionales tienen una función operacional más selectiva, proporcionando coherencia y apoyo oportuno a los equipos de las Naciones Unidas en los países.

16. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden pedir apoyo a los equipos regionales y los mecanismos de coordinación regionales. Ahora bien, la función y la responsabilidad de los directores regionales y los representantes de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas varían significativamente: algunos ejercen la supervisión de las operaciones en el país, mientras que otros actúan como centros de experiencia o logísticos. En general, todavía no han alcanzado los niveles de autoridad, experiencia y recursos necesarios para asumir nuevas tareas delegadas por el sistema de gestión y rendición de cuentas. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está tratando esta cuestión pero el nivel de apoyo que puede obtener el Coordinador Residente de los equipos regionales sigue siendo desparejo.

Gobernanza mundial del sistema de coordinadores residentes

17. Los Estados Miembros, mediante las revisiones amplias de la política que realiza la Asamblea General, establecen los principios fundamentales para el funcionamiento y la gestión del sistema de coordinadores residentes. El Consejo Económico y Social supervisa la aplicación de esos principios y proporciona orientación, mientras que los coordinadores residentes informan a los gobiernos de los países receptores acerca de los resultados logrados en relación con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

18. El sistema de coordinadores residentes es administrado por el PNUD en nombre del sistema de las Naciones Unidas, con orientación proporcionada por todas las organizaciones, y es responsable ante todos a través del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La secretaría del Grupo, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo, proporciona financiación y capacitación a los coordinadores residentes. Como resultado de una reestructuración realizada a raíz de la adopción del sistema de gestión y rendición de cuentas, la

Oficina centrará su atención en las funciones de apoyo estratégico y normativo⁵, y las tareas operacionales se transferirán a los equipos regionales.

19. Dadas las múltiples funciones que cumplen los coordinadores residentes en apoyo de los países en que se ejecutan programas, varios miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones y entidades (por ejemplo, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Asuntos Políticos) hacen peticiones y dan orientación a los coordinadores residentes. La tarea de conciliar estos programas diferentes corresponde al Coordinador Residente.

20. Dentro de este sistema complejo, cada vez se espera más de los coordinadores residentes. Los países en que se ejecutan programas solicitan cada vez con más frecuencia que los coordinadores residentes coordinen el apoyo a las políticas, o piden asesoramiento normativo; lo mismo hacen los organismos no residentes. Las prioridades estratégicas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el bienio 2010-2011 hacen hincapié en el apoyo a los equipos en los países, para que éstos puedan participar en diálogos sobre políticas y programas, prestar asesoramiento técnico y fomentar la capacidad.

III. Apoyo que presta el sistema de coordinadores residentes para la implicación y el liderazgo nacionales en la coordinación de la asistencia externa

21. Durante la revisión trienal amplia de la política de 2007, la Asamblea General, en su resolución 62/208, recalcó que los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad primordial de velar por el desarrollo de sus países y de coordinar, en función de sus estrategias y prioridades nacionales, todos los tipos de asistencia externa.

22. En la misma resolución, la Asamblea General invitó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a incrementar su participación, ex officio, en las modalidades de asistencia y mecanismos de coordinación existentes y nuevos, a solicitud de los países en que se ejecutan programas. La coordinación de la asistencia se realiza principalmente por conducto del grupo consultivo, mesas redondas y reuniones especiales entre gobiernos y donantes, grupos de trabajo sectoriales, o reuniones entre donantes.

23. Los gobiernos suelen solicitar el apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en los países para la gestión y coordinación de los flujos de recursos externos. Los equipos en los países, a petición de los gobiernos, han apoyado la preparación de planes de desarrollo nacionales, estrategias de asistencia conjunta y enfoques a nivel de sectores. Según los coordinadores residentes a los que se entrevistó a los fines del presente informe, los coordinadores residentes, en nombre de los equipos de las Naciones Unidas en los países, suelen participar de una forma u otra en los mecanismos nacionales de coordinación de la asistencia.

⁵ Esto incluye el suministro de apoyo a los equipos en los países en la aplicación de las prioridades estratégicas establecidas por el Grupo para el Desarrollo para 2010-2011 y el sistema de gestión y rendición de cuentas.

24. La creación de capacidad es el elemento central del apoyo de las Naciones Unidas para la coordinación de la asistencia. Un aspecto clave es el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos central y locales para asumir la dirección y la responsabilidad de las actividades para realizar las prioridades nacionales de desarrollo. En 2010, 80 equipos de las Naciones Unidas en los países prestaron apoyo para desarrollar la capacidad de agentes estatales y no estatales para participar en actividades relativas a las modalidades de asistencia, la gestión y la coordinación de la asistencia, y la realización de evaluaciones. En 62 países, los equipos ayudaron a reforzar las capacidades nacionales para desarrollar y utilizar sistemas de gestión de la información sobre la asistencia a fin de mejorar la coordinación nacional de la asistencia, aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en relación con la asistencia y maximizar la contribución de la asistencia al desarrollo.

25. Los equipos de las Naciones Unidas en los países armonizan cada vez más su apoyo técnico y financiero con el apoyo que prestan otros asociados, y lo hacen mediante enfoques basados en programas, particularmente en el plano sectorial. Se hace hincapié en el fortalecimiento del liderazgo nacional con miras a acelerar los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2010, 55 equipos de las Naciones Unidas en los países informaron de su participación en 154 enfoques basados en programas, principalmente en los sectores de la salud, la educación y la agricultura. El apoyo que prestan los equipos a los asociados nacionales también tiene por objeto asegurar que los programas sectoriales sean accesibles a las poblaciones más pobres y más marginadas.

26. La función de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países de apoyar la coordinación de la asistencia varía según el estado de desarrollo del país receptor y las características de la comunidad de donantes.

27. En países que dependen mucho de la asistencia, como los países menos adelantados, el sistema de coordinadores residentes cumple una importante función prestando asistencia a los gobiernos, a petición de éstos, para crear capacidades de gestión, coordinación y supervisión de la asistencia y para garantizar la transparencia de los flujos de asistencia y de la gestión. Los coordinadores residentes suelen participar en órganos de coordinación de la asistencia en nombre de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los miembros de los equipos están representados en los comités que tratan cuestiones sectoriales, cualquiera sea el monto de la contribución real de las Naciones Unidas.

28. En los países de ingresos medianos, en los que la comunidad de donantes es más pequeña, los equipos de las Naciones Unidas en los países ayudan a los gobiernos a coordinar efectivamente las actividades de los asociados externos en el plano sectorial y a crear las capacidades de supervisión y evaluación de las instituciones locales correspondientes, por ejemplo, los ministerios pertinentes. Los coordinadores residentes ayudan a esos países a obtener acceso a todos los recursos técnicos del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los de organismos no residentes.

29. En los países que se encuentran en medio de una crisis humanitaria o de un conflicto, o en situaciones posteriores a crisis o conflictos, la función de coordinación del Coordinador Residente se extiende también a las intervenciones de agentes de fuera del sistema de las Naciones Unidas; por ejemplo, el desarrollo de un plan de respuesta y la coordinación de las actividades humanitarias. Las

intervenciones integradas permiten a las Naciones Unidas desarrollar un enfoque más integrado a los problemas del momento. Con todo, es importante que los que trabajan bajo la dirección del Representante Especial Adjunto del Secretario General, el Coordinador de Asuntos Humanitarios y/o el Coordinador Residente reconozcan las necesidades diferentes del mantenimiento de la paz, el socorro humanitario y la asistencia para el desarrollo, a fin de que los mecanismos de coordinación de la asistencia se puedan estructurar de la manera correspondiente.

30. En general, el sistema de coordinadores residentes cumple una importante función ayudando a los países en que se ejecutan programas a coordinar la asistencia externa. Se plantean muchos problemas, ya que la alineación de la asistencia internacional con las prioridades de desarrollo nacionales depende de un consenso en el plano internacional.

IV. Función del sistema de coordinadores residentes en la labor para asegurar la coordinación entre la contribución del sistema de las Naciones Unidas y las prioridades nacionales

31. Durante la revisión trienal amplia de la política de 2007, se reconoció la función central de los coordinadores residentes en la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, con el objetivo principal de mejorar el apoyo a los países en que se ejecutan programas. Se destacó la implicación de todo el sistema de las Naciones Unidas en el sistema de los coordinadores residentes y la necesidad de un funcionamiento participativo, colegiado y responsable. Para lograr esos objetivos, en los últimos años se han tomado medidas para cubrir las deficiencias en cuatro esferas, es decir, la función de liderazgo del Coordinador Residente, los marcos para la cooperación, los incentivos para la colaboración, y la rendición de cuentas.

Institucionalización de la función de liderazgo del Coordinador Residente

32. Los coordinadores residentes no tienen una relación de supervisión directa con los jefes de los organismos que participan en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Las entrevistas con coordinadores residentes mostraron que la eficacia de los esfuerzos de coordinación se basa en gran parte en las capacidades de liderazgo de los coordinadores residentes y sus relaciones personales con los miembros de los equipos en los países. Se ha procurado reforzar el papel de liderazgo de los coordinadores residentes mediante instrumentos que ayuden a elaborar una visión de equipo compartida y que recompensen las actividades de coordinación eficaces. Los casos en que se ha logrado el éxito muestran que el liderazgo de los coordinadores residentes se ejerce mejor cuando éstos hacen participar a los miembros del equipo en el país asignándoles una función de liderazgo en grupos temáticos.

33. La adopción del sistema de gestión y rendición de cuentas marcó el reconocimiento institucional del papel de liderazgo del Coordinador Residente y complementó los mandatos dimanantes de las revisiones trienales amplias de la

política de 2004 y 2007⁶. El sistema de gestión y rendición de cuentas respalda la visión de que el Coordinador Residente sea un líder de equipo excelente que pueda representar eficazmente a todo el sistema de las Naciones Unidas. Confiere a los coordinadores residentes importantes responsabilidades en la gestión de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y en los programas conjuntos. Parte del supuesto de que los representantes de todos los organismos en el país informarán al Coordinador Residente acerca de las cuestiones relacionadas con el trabajo del equipo en el país y la ejecución de la estrategia y el programa del organismo para el país.

34. Las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la puesta en práctica del sistema de gestión y rendición de cuentas determinaron las funciones del Coordinador Residente, especialmente: a) dirigir al equipo de las Naciones Unidas en el país en la elaboración del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, de no lograrse un consenso, adoptar la decisión final sobre el enfoque estratégico y la asignación de recursos; b) dirigir al equipo en el país en la preparación de un plan de trabajo anual sobre la base de los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros planes e iniciativas conjuntos; c) dirigir al equipo en la supervisión, evaluación y presentación de informes de los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y d) actuar como el interlocutor principal del equipo con los Jefes de Estado o de Gobierno⁷. Los organismos están ajustando las descripciones de puestos de sus representantes residentes para tener en cuenta esas funciones.

35. Se ha sugerido que la función de liderazgo de los coordinadores residentes y la labor en equipo dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países son más eficaces en situaciones de transición del socorro al desarrollo. Puede que en ello influya el hecho de que en esas situaciones se cuenta con más recursos, incluso para las actividades de coordinación. El Coordinador Residente tiene también más autoridad sobre los instrumentos de financiación, como los fondos mancomunados. De los 39 fondos fiduciarios de donantes múltiples, 17 centran la atención en la asistencia humanitaria, la recuperación o la consolidación de la paz. Esto ha realzado la autoridad del Coordinador Residente para facilitar la elaboración de una visión común y mejorar la coordinación de la labor operacional. Ahora bien, algunas evaluaciones y exámenes de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que sigue siendo necesario fortalecer la coordinación.

36. Las consultas con los coordinadores residentes y algunos estudios parecen indicar que su liderazgo con respecto a cuestiones de desarrollo se ve reforzado por sus funciones relacionadas con cuestiones políticas, humanitarias y de seguridad del personal.

37. En una misión política especial u operación de mantenimiento de la paz, por ejemplo, el Coordinador Residente, que actúa también como Representante Especial Adjunto del Secretario General, es reconocido por el equipo de las Naciones Unidas

⁶ En la revisión de 2004 se pidió el desarrollo de un marco de rendición de cuentas amplio para los coordinadores residentes. En la revisión de 2007 se subrayó que el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes debía ser participativa, colegiado y responsable.

⁷ Este arreglo no afecta a la responsabilidad de los directores en los países ni de los representantes de cada organismo de mantener líneas directas de autoridad y comunicación con funcionarios superiores como parte de las actividades estatutarias del organismo.

en el país como el líder del equipo respecto de cuestiones políticas y del enlace con el Representante Especial del Secretario General. El Coordinador Residente cumple una función de liderazgo clave respecto de los planes prioritarios y las estrategias conjuntas de consolidación de la paz de todo el equipo en el país, y en la aplicación del marco de asociación del Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Comisión Europea en situaciones de crisis y posteriores a crisis. En entornos diferentes de una misión, el Coordinador Residente dirige la participación y los análisis de las Naciones Unidas en situaciones de creciente tensión y complejidad política. El Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios también cumple una función clave en la preparación para casos de emergencia y la cuestión más amplia de la reducción de riesgos de desastres respecto tanto de la preparación interinstitucional como de la programación a más largo plazo, como la integración de la reducción de riesgos de desastres en las evaluaciones comunes de los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como oficial designado para las cuestiones de seguridad, y de conformidad con las nuevas políticas de seguridad del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, el Coordinador Residente tiene un ámbito más amplio para la adopción de decisiones y una mayor autoridad en circunstancias difíciles respecto de las opciones relativas a las cuestiones de seguridad.

38. Si bien estas diversas funciones añaden importancia al papel que cumple el Coordinador Residente, conllevan también importantes responsabilidades y exigen una amplia gama de competencias y, con frecuencia, una intermediación entre múltiples objetivos y acciones, con la finalidad primordial de maximizar el apoyo de las Naciones Unidas al país.

Creación de marcos para que los equipos de las Naciones Unidas en el país trabajen de consuno centrando la atención en la orientación estratégica, la inclusión y la coherencia y los resultados

39. El valor que añade el sistema de coordinadores residentes consiste, entre otras cosas, en la capacidad del sistema para conformar una visión estratégica que sirva de guía a las intervenciones individuales y conjuntas de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, en respuesta a las prioridades nacionales. Durante el último decenio, los esfuerzos por fortalecer el sistema han centrado la atención en la creación de marcos que permitan a los miembros de los equipos en los países realizar una planificación estratégica y trabajar de consuno para contribuir al logro de las prioridades nacionales de desarrollo.

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

40. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el marco estratégico para la respuesta colectiva del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo. En él se definen los resultados que persiguen conjuntamente los equipos de las Naciones Unidas en los países, de conformidad con las prioridades nacionales. Es también un marco para la movilización de recursos que indica la forma en que cada miembro de un equipo contribuirá a los resultados, así como la estimación de los recursos financieros que se necesitarán en general y de cada organismo.

41. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo no es un documento operacional. Los organismos continúan poniendo en práctica sus contribuciones al Marco a través de sus propios documentos de programas por países, documentos de proyectos y planes de trabajo. Asimismo, hay programas específicos de organismos que no se incluyen en el Marco.

42. En 2010, 44 países prepararon nuevos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y para 2011 se prevén 28 nuevos Marcos. Hasta la fecha, 16 de los países en que comenzarán a aplicarse los Marcos han optado por utilizar los instrumentos y las políticas⁸ elaborados sobre la base de la iniciativa piloto conocida como “Unidos en la acción” (es decir, programa único y marco presupuestario único).

43. La formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo es un proceso inclusivo, que involucra a una diversidad de agentes nacionales y a todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país en la elaboración de una visión estratégica común. La función del Coordinador Residente es asegurar la implicación nacional plena en el proceso y los productos, y garantizar, junto con las autoridades nacionales y el equipo en el país, la participación de todos los interesados pertinentes.

44. La mayoría de los coordinadores residentes entrevistados consideraron que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo era el único marco vinculante que se aplicaba al equipo de las Naciones Unidas en el país. El proceso de su preparación, sin embargo, era considerado engorroso por muchos miembros de equipos. Las directrices establecidas para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2010 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tienen por objeto simplificar el proceso y conferir más flexibilidad al equipo en el país, por ejemplo, permitiéndole que utilice los análisis del Gobierno en la preparación del Marco.

Plan de acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

45. Además del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los miembros de los equipos en los países preparan documentos estratégicos y de planificación en el contexto de los marcos de rendición de cuentas de sus propias organizaciones. Los fondos y programas elaboran los documentos del programa para el país, que es puesto en práctica mediante el plan de acción del programa para el país y planes de trabajo anuales. Otras organizaciones pueden utilizar documentos de proyectos o programas⁹ que están cada vez más vinculados a los marcos estratégicos de actividades. No obstante, no hay ningún mecanismo oficial que garantice la vinculación entre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los documentos específicos de cada organismo. El Coordinador Residente no cumple ninguna función en la elaboración de los documentos específicos de un organismo.

⁸ Un plan de acción relativo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con un marco presupuestario común, y documentos comunes de programación por países.

⁹ No todos los organismos utilizan planes de trabajo; los documentos de proyectos tienen un nivel similar de detalle, con medidas, objetivos y recursos anualizados.

46. La orientación proporcionada en 2010 para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo introdujo la opción de elaborar un plan de acción del Marco como documento operacional único y posible sustituto de todos los documentos operacionales específicos de organismos del sistema de las Naciones Unidas. El plan de acción pone en práctica el Marco. Hace hincapié en los recursos necesarios y los compromisos de recursos indicativos mediante un marco presupuestario común. Esboza también la forma en que los organismos deben organizarse y trabajar con los asociados gubernamentales y otros asociados nacionales para obtener los resultados. El Coordinador Residente debe ejercer la supervisión general de la elaboración del plan de acción del Marco, que establece un vínculo claro entre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los programas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Las primeras experiencias han mostrado que el plan de acción puede resultar un proceso bastante difícil.

Documento común del programa para el país

47. El primer documento común del programa para un país (República Unida de Tanzania) se presentó a las juntas ejecutivas en 2011. El documento combina los documentos para el programa para el país de los fondos y programas en un documento único y en un solo formato. En él se esbozan los resultados, las contribuciones de cada asociado y los recursos indicativos de las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, de conformidad con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el documento de estrategia equivalente. La información sobre las actividades operacionales de los fondos y programas que se necesita para el documento común del programa para el país, se extrae de la estrategia de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, que abarca información sobre programas de todos los fondos, programas y organismos especializados.

48. El proceso de aprobación intergubernamental del documento común del programa para el país sigue siendo el mismo que para los documentos de programas específicos de cada organismo, y el documento común del programa se presenta también a cada junta ejecutiva para su aprobación.

49. Aunque no se ha especificado oficialmente la función del Coordinador Residente en el plan de acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el documento común sobre el programa para el país aumenta la posibilidad de que el Coordinador Residente dirija la aplicación del Marco, aumentando de esta forma la cooperación y evitando la duplicación. Se está evaluando la conveniencia de incluir en el documento común a los organismos especializados, muchos de los cuales trabajan mediante proyectos.

Programas conjuntos

50. Un programa conjunto es una serie de actividades en las que participan dos o más organizaciones de las Naciones Unidas y asociados del ámbito nacional y subnacional; un programa común tiene un plan de trabajo común y el presupuesto correspondiente. El Coordinador Residente es copresidente del comité de dirección sobre los fondos fiduciarios de donantes múltiples, que han pasado a ser importantes

fuentes de financiación para los programas conjuntos¹⁰ utilizando la modalidad de intermediación.

51. Los programas conjuntos constituyen el marco para que dos o más organizaciones de las Naciones Unidas trabajen juntas para obtener resultados comunes. Son particularmente útiles cuando las organizaciones se ocupan de cuestiones intersectoriales y cuando tienen asociados nacionales comunes o trabajan en la misma zona geográfica. Un aspecto esencial de los programas conjuntos, sin embargo, es que las organizaciones que participan en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo proporcionen los recursos humanos y financieros iniciales que se requieren para comenzar las actividades preparatorias de un programa conjunto, lo que no sucede en el caso de los organismos especializados y algunas otras entidades de las Naciones Unidas.

Creación de incentivos para los equipos de las Naciones Unidas en los países

52. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha trabajado para aumentar los incentivos para la labor interinstitucional mediante instrumentos de evaluación del desempeño, así como la contratación de coordinadores residentes y el desarrollo de su capacidad.

53. Los coordinadores residentes no tienen autoridad sobre los recursos de que disponen los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, y esto se debe principalmente a que son asignados en el marco de movilización de recursos específico del organismo o la organización de que se trate.

54. La financiación adicional ha tenido un impacto importante en los avances logrados en materia de coherencia en todo el sistema. Durante los últimos años, se han establecido varios instrumentos de financiación nuevos en apoyo de enfoques coherentes a nivel nacional, especialmente el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecido con el apoyo de España, así como el fondo único y el plan ampliado de financiación a nivel de países. Todos los arreglos de financiación dieron a los coordinadores residentes el papel central en la adopción de decisiones y crearon un nuevo incentivo para que los miembros de los equipos en los países trabajaran juntos. Al mes de abril de 2011, las promesas de contribuciones totales a los 39 fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el PNUD habían alcanzado los 5.000 millones de dólares. Además, el marco presupuestario único establecido en países que adoptan el enfoque de la iniciativa Unidos en la acción permite catalizar la movilización y el seguimiento conjuntos de los recursos.

55. Tanto el Fondo para la iniciativa “Unidos en la acción” como el plan ampliado de financiación se establecieron para apoyar el enfoque de la iniciativa, funcionando sobre la base del principio de la programación conjunta. En 2010, el apoyo financiero proveniente del fondo para la iniciativa Unidos en la acción se prestaba a 17 países, incluidos los ocho países en que se ensayaba el enfoque de la iniciativa. Los compromisos totales de los cuatro donantes del plan ampliado de financiación (España, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del

¹⁰ Actualmente hay 22 de esos programas; véase Multi-donor Trust Fund Office Gateway (<http://mdtf.undp.org/>).

Norte) ascendieron a 253 millones de dólares en 2010. En total, 17 países han aprovechado el plan ampliado de financiación.

56. Las evaluaciones dirigidas por los países parecen indicar que en los países en que se establece un fondo Una ONU, ha mejorado la función estratégica del Coordinador Residente, tanto en cuanto al suministro de orientación para el uso de los recursos de conformidad con el programa acordado, como a la dirección de la movilización conjunta de recursos.

57. En 2007, España estableció el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de acelerar el logro de los Objetivos clave y otros objetivos de desarrollo conexos. Su cartera contaba con 618 millones de dólares, asignados a 128 programas en 49 países. En 2010, todos los fondos comprometidos se habían desembolsado.

58. La novedad del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue que se utilizó el mecanismo de los coordinadores residentes para su gestión y coordinación, y las modalidades de los programas conjuntos se utilizaron para su ejecución. El Fondo estimuló el carácter inclusivo mediante la participación de la mayoría de los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la programación y en los programas conjuntos, pero en algunos casos, el establecimiento del equilibrio correcto entre la inclusión y un enfoque estratégico siguió planteando problemas.

59. El Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio está próximo a ser terminado y los recursos del Fondo para la iniciativa Unidos en acción distan mucho de estar asegurados. Por consiguiente, está desapareciendo uno de los efectos de estas modalidades de financiación, es decir, la promoción de una cooperación más estrecha con el equipo de las Naciones Unidas en el país para ayudar a los países a resolver cuestiones intersectoriales bajo el liderazgo del Coordinador Residente.

Establecimiento de un sistema de rendición de cuentas claro

Asegurar la rendición de cuentas a los gobiernos mediante la presentación de mejores informes

60. Una de las decisiones basadas en la revisión trienal amplia de la política de 2007 fue que el Coordinador Residente, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país, debía informar a las autoridades nacionales sobre los progresos logrados en relación con los resultados acordados en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los equipos en los países informan a las autoridades nacionales mediante informes específicos sobre los exámenes anuales y un informe sobre la marcha de los trabajos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que abarca todo el ciclo del Marco.

61. La presentación de informes a las autoridades nacionales ha venido mejorando tras la aprobación en 2010, por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de las directrices revisadas para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y un formato operacional estándar para la comunicación de sus resultados. Las directrices prevén que el gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país realicen exámenes anuales del Marco.

62. La revisión anual y la preparación del informe sobre la marcha de los trabajos del Marco cuentan con una fuerte participación y liderazgo nacionales. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deben consultar a las autoridades nacionales acerca de sus expectativas en cuanto al uso que se dará al informe sobre la marcha de los trabajos y a la forma de mejorar la responsabilidad mutua entre las Naciones Unidas y el gobierno. El informe se pone a disposición de diversos interesados, tanto dentro de las autoridades nacionales como en un entorno más amplio, y pasa a ser un punto de referencia único para determinar lo que se ha logrado en relación con los resultados del Marco y las contribuciones de las Naciones Unidas, mejorando de esta forma la transparencia.

Asegurar la rendición de cuentas dentro del sistema de las Naciones Unidas

63. El sistema de gestión y rendición de cuentas tiene por objeto proporcionar un marco claro para la gestión, por el PNUD, del sistema de coordinadores residentes en nombre del sistema de las Naciones Unidas, y establecer un mecanismo de responsabilidades mutuas entre el Coordinador Residente y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países. El sistema de gestión y rendición de cuentas esboza también las funciones y responsabilidades de todos los interesados pertinentes en cuanto a la realización de la visión del sistema de coordinadores residentes.

Los progresos en general

64. Una encuesta de los coordinadores residentes realizada por el PNUD en 2010 mostró que la mayoría de los equipos de las Naciones Unidas en los países aplican el sistema de gestión y rendición de cuentas. La mayoría de los coordinadores residentes (63%) indicaron que durante 2009 habían recibido información suficiente sobre el sistema.

65. Casi el 85% de los coordinadores residentes consideraban que tenían facultades suficientes y que se reconocía su función, total o parcialmente, gracias a la aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas. Aproximadamente la mitad de ellos proporcionó evaluaciones del desempeño de los miembros de los equipos en los países, como se preveía en el sistema; sin embargo, solo el 32% lo hizo como parte de un proceso formal institucionalizado por los organismos respectivos.

66. Ahora bien, el sistema de gestión y rendición de cuentas sigue siendo una obra en marcha; el 10% de los equipos de las Naciones Unidas en los países que respondieron a la encuesta indicaron que todavía no lo habían puesto en práctica. Aproximadamente el 70% de los coordinadores residentes sacan provecho de los recursos técnicos de los organismos en cierta medida, y el 26% de ellos considera que los miembros de los equipos en los países todavía no les proporcionan información sobre la labor que realizan en equipo. Del 37% de las oficinas del UNICEF en los países que habían comunicado que el sistema de gestión y rendición de cuentas no estaba funcionando bien, la mayoría indicó que el principal problema era la separación de funciones.

67. Además del sistema de gestión y rendición de cuentas, el marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas también establece la responsabilidad mutua en el equipo de las Naciones Unidas en el país en relación con las cuestiones relativas a la seguridad del personal.

El oficial designado es el responsable de asegurar que se cumpla el objetivo del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en el país o en la zona que se encuentran en su esfera de responsabilidad. Los jefes de los organismos en el país son responsables de apoyar al oficial designado en el cumplimiento de su mandato relativo a la seguridad de todo el personal, los locales y los bienes de las Naciones Unidas.

Responsabilidad mutua mediante la evaluación mutua del desempeño

68. Se están tomando medidas para mejorar la responsabilidad mutua entre el Coordinador Residente y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país mediante una evaluación mutua del desempeño. Esto requiere que el Coordinador Residente y el equipo en el país se pongan de acuerdo sobre los resultados que han de lograr como equipo dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en un período determinado, y que evalúen mutuamente su desempeño y el logro de resultados.

69. En primer lugar, el desempeño del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios/oficial designado y el equipo en el país es evaluado por los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Seguridad y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación aportan la información necesaria.

70. En segundo lugar, el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios/oficial designado y los miembros del equipo en el país llevan a cabo evaluaciones mutuas. Además, el equipo en el país en su conjunto es evaluado por el Coordinador Residente y miembros del equipo en función de cinco atributos clave¹¹ de los equipos de alto desempeño. Tras esta evaluación, se imparte instrucción para asegurar los avances y el mejoramiento.

71. Para aplicar el sistema de gestión y rendición de cuentas, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó también cuatro medidas para reforzar la rendición de cuentas de los miembros del equipo en el país en relación con los resultados acordados por el equipo: a) los organismos deben revisar las descripciones de puestos de los miembros residentes del equipo en el país para tener en cuenta la función del Coordinador Residente en el posicionamiento estratégico de las Naciones Unidas en cada país; b) los organismos deben proporcionar al Coordinador Residente información sobre la movilización de recursos y la aplicación de los programas respecto de todos los elementos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de la iniciativa Unidos en la acción dirigidos por el organismo; c) el Coordinador Residente debe proporcionar una evaluación del desempeño de los miembros del equipo en el país en relación con el equipo en general, como insumo oficial para el proceso de aprobación del desempeño del organismo; y d) los organismos deben incorporar los procedimientos para la evaluación de los resultados obtenidos por el equipo en sus propios sistemas de evaluación. Algunos organismos han puesto en práctica plenamente estas medidas y otros se están preparando para hacerlo.

¹¹ Reconocimiento de la labor de otros, objetivos comunes claros, cultura positiva, dinámica de grupo transparente y ambiciones.

72. El enfoque de las evaluaciones ha obtenido apoyo de los equipos regionales, los coordinadores residentes y los equipos en los países. No obstante, los equipos regionales han pedido que se mejore el proceso, ya que consideran que requiere mucho tiempo. Es necesario establecer un seguimiento más sistemático de las evaluaciones a fin de resolver las deficiencias en el desempeño. También es importante hacer una evaluación del Coordinador de Asuntos Humanitarios.

Asegurar la implicación de todo el sistema mediante la separación funcional

73. Además de sus otras responsabilidades, los coordinadores residentes continúan actuando como representantes residentes del PNUD. Los Estados Miembros y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han subrayado permanentemente la necesidad de definir claramente estos dos conjuntos de responsabilidades. La Asamblea General, en su resolución 62/208 sobre la revisión trienal amplia de las actividades operacionales, recordó el mandato del PNUD, de conformidad con el arreglo de programación vigente, de nombrar a directores nacionales que se encarguen de las actividades básicas, incluida la recaudación de fondos, a fin de asegurar que los coordinadores residentes estén en condiciones de desempeñar todas sus tareas. El sistema de gestión y rendición de cuentas introdujo el concepto de una separación funcional y aclaró las funciones del Coordinador Residente y del Representante Residente.

74. La separación funcional está apoyada por el nombramiento de un director del PNUD para el país y, en otros casos, por el empoderamiento del Representante Residente Adjunto del PNUD. Hasta enero de 2011, se habían establecido 50 puestos de Director para el país. El Director debe dirigir las actividades básicas de la oficina del PNUD en el país, incluida la recaudación de fondos, especialmente en países con grandes equipos en el país o en situaciones de emergencia complejas. Esto permite al Coordinador Residente centrar su atención en las funciones de coordinación. Según una encuesta de coordinadores residentes realizada por el PNUD en 2010, en el 93% de las reuniones de los equipos en el país el PNUD está ahora representado por el Director para el país o por el Representante Residente Adjunto.

75. La información preliminar reunida por el UNICEF en varios niveles del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas parece indicar que la separación de las funciones es eficaz en unos dos tercios de los países. Las entrevistas con coordinadores residentes también parecen indicar que cuando se ha nombrado a un Director para el país, las responsabilidades del Coordinador Residente y del Representante Residente del PNUD están mejor definidas. En esas circunstancias, los coordinadores residentes en general no participan en la movilización de recursos para el PNUD y se percibe que su participación en la adopción de decisiones sobre asignación de recursos es neutral. No obstante, los gobiernos siguen pidiendo al coordinador residente que se ocupen de actividades específicas del PNUD, en su calidad de la más alta autoridad de la oficina del PNUD en el país. El Coordinador Residente sigue firmando los documentos del PNUD.

76. De las entrevistas se desprende que algunos coordinadores residentes consideran que su función como Representante Residente del PNUD facilita el ejercicio de su función de Coordinador Residente teniendo en cuenta su mayor visibilidad en toda la gama de ministerios involucrados en actividades de desarrollo.

Se teme que, en cierta medida, la función del Coordinador Residente sería menos atractiva y tendría menos influencia sin esa visibilidad.

77. La separación funcional entre los papeles del Coordinador Residente y del Representante Residente depende de que se haya asegurado:

a) Que el Coordinador Residente es responsable ante todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, al mismo tiempo que sigue rindiendo cuentas a la administración del PNUD en su calidad de Representante Residente;

b) La separación de la doble función de Coordinador Residente y Representante Residente en las diferentes situaciones de los países, incluidos aquellos en que las oficinas son pequeñas y donde esto ha resultado problemático;

c) La doble función de Coordinador Residente y Representante Residente resulta clara para los asociados externos;

d) Todos los coordinadores residentes de las Naciones Unidas están familiarizados con el sistema de las Naciones Unidas, de modo que puedan cumplir plenamente su función en los procesos de movilización y programación y asignación de recursos para todo el sistema de las Naciones Unidas¹².

78. Aunque los esfuerzos para establecer la separación funcional han sido ampliamente reconocidos, sigue habiendo dudas sobre su eficacia para asegurar la neutralidad e imparcialidad del Coordinador Residente. Algunos opinan que el nombramiento de un director para el país o el empoderamiento de un representante residente adjunto, aunque constituyen una mejora, no pueden resolver plenamente el conflicto de intereses percibido que se plantea, entre otras cosas, a raíz del solapamiento real o percibido de los mandatos entre el PNUD y los organismos. Se ha propuesto que se consideren otros mecanismos, por ejemplo, la rotación de la función de coordinador residente entre los organismos.

V. Eficacia de la coordinación mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹³

79. La función del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de mejorar el apoyo a los países en que se ejecutan programas es importante para evaluar los beneficios del sistema de coordinadores residentes. Las ventajas del Marco se pueden juzgar en base a sus efectos, entre otras cosas, sobre la implicación nacional, la orientación estratégica, la coherencia, la inclusión y los resultados. Un examen de 10 evaluaciones y exámenes de mitad de período de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizado para el presente informe produjo importantes conclusiones.

¹² Se procura lograr este objetivo mediante un proceso de orientación inicial que incluye una sesión de información sobre los diversos organismos.

¹³ La presente sección se basa en los resultados preliminares de un estudio de los costos y beneficios de la coordinación, realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en marzo de 2011. Un examen de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo que está realizando el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede proporcionar un análisis más amplio.

Implicación nacional

80. Se considera en general que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha tenido un efecto positivo sobre la implicación nacional en la asistencia de las Naciones Unidas. Hay, no obstante, una tendencia de los gobiernos a participar más enérgicamente en los programas sectoriales, o hasta en todo el programa del organismo en el país, que en el Marco. Se ha observado también, que algunas veces las prioridades nacionales reciben fondos insuficientes en comparación con otras cuestiones de mayor visibilidad (por ejemplo, el VIH/SIDA).

Coherencia

81. Se considera en general que los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con las evaluaciones comunes en los países y la programación conjunta, han contribuido a reducir la duplicación. Las esferas que más se prestan a una acción coherente incluyen el VIH/SIDA, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las iniciativas a nivel descentralizado. No obstante, se mencionó con frecuencia la duplicación y la fragmentación de las actividades de las Naciones Unidas. Es evidente que hay campo para hacer mucho más a este respecto.

82. Se consideró que los temas o los conjuntos temáticos eran instrumentos importantes para apoyar la coherencia en las fases tanto de planificación como de ejecución.

83. Se observó en general una falta de consistencia entre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cadenas de resultados de los programas en los países. Las directrices para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo introducidas en 2010 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el plan de acción opcional conexo tenían por objeto resolver esta cuestión.

Orientación estratégica

84. En algunos exámenes de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se especifican los logros que no se hubieran alcanzado sin el Marco, como la colaboración respecto de un censo (en dos casos) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un documento de estrategia para la reducción de la pobreza y el VIH/SIDA. Sin embargo, otros opinan que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo no ha tenido ninguna influencia y que las organizaciones de las Naciones Unidas planifican programas y proyectos aisladamente.

85. En las evaluaciones se sugieren varios remedios. Uno consiste en suministrar recursos adecuados a los grupos de coordinación de programas. Otros incluyen una orientación más específica (lo que implica menos resultados) y más programación conjunta, y muchos piden el establecimiento de sistemas más rigurosos de seguimiento basado en los resultados.

Inclusión

86. Algunos coordinadores residentes han dicho que procuran asociar a organismos no residentes en el proceso preparatorio del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Algunos organismos no residentes inician ese tipo de cooperación. No obstante, algunos organismos y organismos no residentes más pequeños consideran que no tienen capacidad suficiente para responder a ese tipo de exigencias. Su participación en la formulación del Marco suele verse obstaculizada por los plazos generalmente cortos del proceso.

87. En general, hay que hacer más para armonizar los arreglos de ejecución de los organismos. Algunos exámenes de mitad de período de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que hay un claro interés en elaborar un documento operacional único que contenga resultados comunes y que esté basado en una división del trabajo clara entre los organismos de las Naciones Unidas.

VI. Fortalecimiento de los recursos financieros y humanos de los coordinadores residentes

Financiación del sistema de coordinadores residentes

Aumento de la financiación en 2010 acorde con el desarrollo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el fortalecimiento de los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

88. El PNUD sigue siendo la fuente de financiación principal para la gestión del sistema de coordinadores residentes; la mayor parte de la financiación proviene de su presupuesto básico y se utiliza para apoyar las actividades de coordinación a nivel de países. El costo combinado de los puestos de Coordinador Residente/Representante Residente y de las oficinas de los coordinadores residentes ascendió a 73 millones de dólares en 2010 (un aumento del 4,7%), que fue plenamente financiado con cargo a recursos básicos del PNUD. Además, el PNUD aportó 766.000 dólares en apoyo de los ocho países piloto para la iniciativa Unidos en la acción¹⁴, y asignó 500.000 dólares al apoyo a centros de coordinación de organismos no residentes en varios países¹⁵, mediante un proyecto piloto ejecutado en el bienio 2008-2010. En 2010, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo proporcionó 17 millones de dólares en apoyo de las oficinas de los coordinadores residentes.

89. La financiación con cargo a recursos no básicos es un complemento importante de la financiación con cargo a recursos básicos que proporciona el PNUD. En 2010, el fondo de las Naciones Unidas para la coordinación en los países gastó 33 millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 46% se utilizó para apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países.

¹⁴ No se proporcionó financiación adicional a los países que habían adoptado voluntariamente el enfoque de la iniciativa Unidos en la acción.

¹⁵ Durante el bienio 2008-2010, el PNUD proporcionó un total de 1,7 millones de dólares.

90. El apoyo financiero proporcionado a los equipos regionales aumentó significativamente a 1,2 millones de dólares en 2010, o un 28% más que en 2009, de conformidad con el fortalecimiento de sus responsabilidades. Esto contrasta con la financiación de la Oficina de Coordinación de las Operaciones para el Desarrollo, que en 2010 disminuyó a 1,7 millones de dólares, o un 14% menos que en 2009.

91. Hay una opinión generalizada de que, con inversiones moderadas, se han obtenido resultados concretos en la coordinación a nivel de países, que se manifestaron en una menor duplicación y una mayor sinergia, lo que contribuyó a mejorar la eficacia del desarrollo. Todavía se puede hacer más. En este sentido, puede decirse que los recursos actualmente dedicados a la coordinación en las Naciones Unidas quizá no sean suficientes.

Financiación del sistema de coordinadores residentes con cargo a recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o por conducto de una u otra entidad, 2005-2009

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Financiación y asignación</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (fondos ordinarios)						
1. Apoyo operacional						
a) Gastos básicos de los coordinadores residentes o representantes residentes y de las oficinas de coordinadores residentes ^a	52 132	53 579	61 431	66 766	70 030	73 338
b) Apoyo a los organismos no residentes ^b	–	–	–	556	578	574
c) Apoyo a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ^b	–	–	–	687	912	1 176
d) Apoyo a los países en que aplica en forma experimental la iniciativa “Unidos en la acción” ^b	–	–	–	314	1 003	766
e) Apoyo a la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y a la sede ^c	1 372	1 604	1 717	1 765	1 994	1 723
2. Apoyo a oficinas de coordinadores residentes (asignado y supervisado por la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo) ^d	14 264	13 193	12 687	15 635	16 796	16 970
Total A	67 768	68 376	75 835	85 723	91 313	94 547
Aumento con respecto al año anterior (como porcentaje)		0,89	9,84	11,53	6,12	3,42
B. PNUD y Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (recursos aportados por donantes al fondo de las Naciones Unidas para la coordinación en los países)						
1. Apoyo a la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y la sede, y a la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas ^e	6 961	7 191	9 445	10 181	11 264	14 912
2. Apoyo a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo	–	–	200	517	255	1 066
3. Apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países ^f	–	2 063	3 498	9 217	10 630	9 105

<i>Financiación y asignación</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4. Apoyo adicional después de una crisis a los equipos de las Naciones Unidas en los países ^f	2 119	3 531	3 325	4 440	4 894	5 937
5. Apoyo a países en que se aplica en forma experimental la iniciativa “Unidos en la acción” y a países que han adoptado voluntariamente el enfoque de la iniciativa ^f	–	–	–	1 250	1 200	2 000
Total B	9 080	12 785	16 468	25 605	28 243	33 020
Aumento con respecto al año anterior (como porcentaje)		28,98	22,36	35,68	9,34	16,91
Apoyo total al sistema de coordinadores residentes del PNUD o prestado por conducto del PNUD	76 848	81 161	92 303	111 328	119 556	127 567
Financiación de los donantes (B) como porcentaje del apoyo total al sistema de coordinadores residentes	11,82	15,75	17,84	23,00	23,62	25,88

Fuente: PNUD, Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

^a Comprende la suma de los gastos de apoyo del PNUD a la función de coordinación a nivel de las oficinas en los países (incluidos una parte del sueldo de los coordinadores residentes y representantes residentes, y los gastos de apoyo administrativo y operacional) y representa un 27% de los gastos de una oficina del PNUD en un país, sobre la base de un estudio sobre la carga de trabajo realizado en 2009.

^b Antes de 2008, el apoyo a las organizaciones no residentes, los equipos regionales y la aplicación experimental de la iniciativa “Unidos en la acción” (cuando procedía) aparecía en forma agregada bajo el rubro de gastos básicos de los coordinadores residentes o representantes residentes y de las oficinas de coordinadores residentes. Incluye la financiación de 14 analistas nacionales de coordinación y seis especialistas regionales de coordinación asignados a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

^c Asignaciones totales en concepto de gestión (por ejemplo, el costo de los puestos más los gastos generales de funcionamiento).

^d De conformidad con la decisión 95/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD y del UNFPA, el PNUD ha asignado apoyo de programas a los coordinadores residentes en el marco de sus arreglos de programación. De ese modo, se obtiene capital generador que refuerza la coordinación a nivel de los países y permite que los coordinadores residentes aprovechen sin demora las oportunidades de colaboración en todo el sistema a fin de responder a las prioridades nacionales, incluidas las relativas a la recuperación y la transición.

^e Antes de 2008, el apoyo a los equipos regionales (rubro B.2), el apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países (rubro B.3) y el apoyo a la aplicación experimental de la iniciativa “Unidos en la acción” (rubro B.5), cuando procedía, aparecía en forma agregada bajo el rubro de apoyo a la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y la sede (rubro B.1).

^f Asignado a las oficinas de coordinadores residentes.

La distribución de la carga sigue siendo limitada

92. De conformidad con la revisión trienal amplia de la política de 2007, la Asamblea General pidió al sistema de las Naciones Unidas que prestara más apoyo financiero, técnico y de organización al sistema de coordinadores residentes, y pidió al Secretario General que, en consulta con los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, asegurara que los coordinadores residentes tuvieran los recursos necesarios para cumplir efectivamente su función (resolución 62/208). El apoyo que los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo pueden aportar para el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes depende de sus políticas y modelos de financiación. La mayoría de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países aportan contribuciones en forma de tiempo del personal para apoyar y dirigir grupos temáticos.

93. Los organismos han comunicado que los coordinadores residentes piden cada vez más a los equipos de las Naciones Unidas en los países que aporten fondos para actividades y para mejorar las capacidades de las oficinas de los coordinadores residentes. Esto puede ser un indicio de que los recursos con que cuentan no son adecuados.

94. Si bien los miembros del equipo en el país contribuyen tiempo de personal a la labor de la oficina del Coordinador Residente, las entrevistas realizadas con estos últimos parecen indicar que, en general, no contribuyen a los gastos administrativos de la oficina. Se aplican arreglos para compartir costos en cuanto a las actividades de programación conjuntas (por ejemplo evaluaciones y retiros para la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, actividades de promoción conjuntas y comunicaciones). En general, los organismos contribuyen a la labor interinstitucional en apoyo del sistema de coordinadores residentes. Compartir los costos es importante, pero hay un consenso en el sentido de que la oficina del Coordinador Residente debe tener poco personal y aprovechar las capacidades de los organismos.

95. Los coordinadores residentes cuentan con más apoyo cuando tratan cuestiones políticas, humanitarias y de seguridad. En esos casos, reciben apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Asuntos Políticos en forma de misiones y, en algunos casos, personal adicional para la oficina del Coordinador Residente, por ejemplo, personal especializado en seguridad sobre el terreno y asesores superiores del Departamento de Seguridad de la Sede.

Dificultades para medir el costo del sistema de coordinadores residentes

96. El costo del sistema de coordinadores residentes tiene varios componentes. Algunos costos se comunican en los presupuestos del PNUD y de la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo, mientras que otros son indirectos, como los gastos de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países a nivel de países y los gastos adicionales al apoyo prestado por las oficinas regionales y/o las sedes de cada uno de los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El PNUD realiza una encuesta periódica (cada dos años) del costo de la coordinación, según la cual, un 27% de los gastos de las oficinas del PNUD en los países financiados con cargo a los recursos ordinarios del presupuesto de apoyo bienal del PNUD se emplea en la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo. Un estudio preliminar reciente de los costos y beneficios de la coordinación¹⁶ parece indicar que estos costos ascendieron a 237,5 millones de dólares anuales y representaron aproximadamente el 3% de los recursos para programas de las Naciones Unidas en 2009¹⁷.

¹⁶ Estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en marzo de 2011.

¹⁷ Incluye a) los costos del PNUD y de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo en relación con el sistema de coordinadores residentes, b) los costos de la secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, y c) los costos estimados de los organismos distintos del PNUD a nivel de países, sedes y regiones, incluido el costo aproximado del tiempo empleado por el personal en actividades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

97. Esos costos deberían compararse con los beneficios derivados del sistema de coordinadores residentes, muchos de los cuales se han esbozado más arriba. Los costos y los beneficios no se pueden determinar fácilmente, debido a las dificultades inherentes de la evaluación y cuantificación de sus dimensiones y a la falta de normas uniformes sobre contabilidad, presupuestación y presentación de informes en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Contratación y perspectivas de carrera de los coordinadores residentes

98. En los últimos años se ha observado un aumento progresivo del número de coordinadores residentes nombrados de organismos diferentes del PNUD. En 2010, el 36% provino de otros organismos, en comparación con un 27% en 2005¹⁸. Para algunos de ellos, la experiencia como Coordinador Residente ha mejorado sus perspectivas de carrera en la organización de origen. En muchos casos, sin embargo, el regreso del ex Coordinador Residente a su organización a un nivel equivalente al de Coordinador Residente no está garantizado. Al mismo tiempo, el aumento del número de coordinadores residentes provenientes de organismos distintos del PNUD ha tenido consecuencias para las perspectivas de carrera del personal del PNUD, ya que los coordinadores residentes actúan también como representantes residentes del PNUD.

99. Ha mejorado el equilibrio de género y el equilibrio geográfico entre los coordinadores residentes, aunque queda mucho por hacer. Al final de 2010, el 35% de los coordinadores residentes eran mujeres, en comparación con el 23% en 2000. En el mismo período, el número de coordinadores residentes de países en desarrollo aumentó del 37% al 52%.

100. Según una evaluación realizada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2009, se ha producido una notable disminución en el número de candidatos a puestos de Coordinador Residente¹⁹ y, en consecuencia, ha habido menos candidaturas para ese tipo de vacantes. Varias razones explican esta disminución. En primer lugar, algunos posibles candidatos consideran que, dadas las fuertes y complejas responsabilidades del puesto y los niveles de rendición de cuentas, el nivel de autoridad otorgado a los coordinadores residentes no es adecuado. Segundo, no hay un nivel de apoyo acorde con las fuertes exigencias del puesto (incluidas las múltiples funciones del Coordinador Residente).

101. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un plan de acción para ayudar a atraer, entrenar y retener candidatos para la lista de coordinadores residentes, que incluye un conjunto de objetivos a corto, mediano y largo plazo. Una de las medidas que se han de tomar es conferir un carácter más riguroso a la evaluación de los candidatos por conducto de los centros de evaluación de los coordinadores residentes.

102. La implicación de todo el sistema de las Naciones Unidas en el sistema de coordinadores residentes requiere la participación plena de las organizaciones miembros, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, en el diseño y la

¹⁸ No incluye a los contratados fuera del sistema de las Naciones Unidas.

¹⁹ La lista incluye a candidatos que han sido aprobados para ocupar puestos de coordinadores residentes pero que todavía no han sido nombrados.

aplicación de programas de capacitación y sesiones de información para los coordinadores residentes. Desde 2007, la capacitación inicial de los coordinadores residentes ha incluido sesiones de información en las sedes de los organismos situados en Europa, con su apoyo financiero. El programa de orientación inicial está cambiando de un enfoque basado en los organismos a un enfoque temático, en virtud del cual los organismos aportan contribuciones en relación con los temas de su interés. Habrá que evaluar las ventajas de este enfoque para familiarizar a los coordinadores residentes con todo el sistema de las Naciones Unidas.

VII. Cuestiones que se deben tratar en preparación para la revisión cuadrienal amplia de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, que se realizará en 2012

Resultados logrados

103. La creciente complejidad y la naturaleza intersectorial de los desafíos que enfrentan los países en desarrollo, desde los efectos de la crisis económica mundial hasta el desarrollo sostenible, requieren más que nunca la aplicación de un enfoque coherente al apoyo del sistema de las Naciones Unidas.

104. En 2010, se pusieron a disposición del sistema de coordinadores residentes diversos instrumentos y herramientas para poner en práctica las decisiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social para mejorar la coherencia y la eficacia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas.

105. El más importante fue el establecimiento del sistema de gestión y rendición de cuentas, el empoderamiento gradual concomitante del Coordinador Residente y el aumento de la implicación de todo el sistema en el sistema de coordinadores residentes. Se ha confirmado la función de liderazgo del Coordinador Residente en el desarrollo y la aplicación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país. La reestructuración del sistema de coordinadores residentes, así como la concentración del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto en las prioridades estratégicas acordadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para 2010-2011, proporcionaron al sistema de coordinadores residentes una visión estratégica clara, inspirada por las revisiones trienales amplias de la política. El sistema de gestión y rendición de cuentas también permitió racionalizar más la gestión general y la supervisión del sistema de coordinadores residentes.

106. Durante 2011-2012 habrá que mantener en examen los efectos de esas medidas, ya que en ese período se elaborará un gran número de nuevos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Riesgos y desafíos

107. Pese a que se ha avanzado mucho, todavía hay restricciones sistémicas a la función del Coordinador Residente. La falta de autoridad sobre un mayor nivel de recursos para programas, perjudica la función de liderazgo del Coordinador Residente y su capacidad para influir en el contenido de los Marcos de Asistencia de

las Naciones Unidas para el Desarrollo, que permanece estrechamente definida por los mandatos de los miembros de los equipos en los países. Algunas de esas cuestiones solo se pueden resolver considerando las cuestiones de gobernanza a nivel del sistema de las Naciones Unidas y están fuera del ámbito de los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

108. Otros factores críticos para el empoderamiento de los coordinadores residentes han sido la programación conjunta y los programas conjuntos, impulsados por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los fondos fiduciarios de donantes múltiples, el plan ampliado de financiación y los fondos de Una ONU para los países. Esos recursos son fundamentales, en particular para obtener la participación de los organismos no residentes en el proceso de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ahora bien, el futuro de los primeros fondos es incierto, y también lo es la financiación del fondo Una ONU. Se corre el riesgo de que los coordinadores residentes tengan acceso a recursos para fines generales solo en el contexto de los llamamientos consolidados en apoyo de la asistencia humanitaria.

109. En la situación actual, el éxito de los coordinadores residentes sigue dependiendo de sus competencias personales y de su credibilidad como líder imparcial del equipo de las Naciones Unidas en el país, que puede actuar en forma colegiada.

110. Es necesario revisar y fortalecer la relación entre los instrumentos específicos de los organismos, como los documentos de los programas para los países y los planes de acción para los programas para los países, y el nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el plan de acción para el Marco, cuando haya uno, y asegurar la secuencia apropiada de las medidas para fortalecer la coherencia y evitar la duplicación y los solapamientos. Los efectos de los instrumentos innovadores desarrollados en virtud de la iniciativa Unidos en la acción (por ejemplo, programa único, fondo único, marco presupuestario único, Plan de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y documento común del programa para el país) se evaluarán como parte de la evaluación independiente de ese enfoque.

111. A raíz de la separación funcional introducida en el sistema de gestión y rendición de cuentas, se procura abordar posibles cuestiones como el conflicto de intereses entre las funciones del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el Representante Residente del PNUD. La eficacia de la separación de funciones depende del tamaño del equipo de las Naciones Unidas en el país, de que haya integrado el concepto de la rendición de cuentas mutua y de la magnitud de las actividades de las Naciones Unidas en el país²⁰. También depende de la medida en que el Coordinador Residente participe en cuestiones que afectan a todo el sistema en comparación con cuestiones específicas de los organismos, y de su capacidad personal para obtener la participación de otros y conferirles atribuciones. Es sumamente importante que el Coordinador Residente sea considerado como un líder fiable, neutral y responsable del equipo, que actúa en forma colegiada y con un muy buen conocimiento del sistema de las Naciones Unidas.

²⁰ La designación de un director para el país como parte de un equipo en un país con operaciones muy reducidas puede no ser eficaz desde el punto de vista del costo.

112. La creciente implicación del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas trae consigo crecientes expectativas y, por lo tanto, una creciente carga de trabajo para el Coordinador Residente y su oficina. Este cambio en las funciones y responsabilidades ha sido reconocido en los recientes instrumentos y mecanismos elaborados por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que prevén una mayor función del Coordinador Residente en el equipo de las Naciones Unidas en el país. Sin embargo, no se ha reflejado en los recursos puestos a disposición de los coordinadores residentes, que han permanecido básicamente sin cambios, salvo en el caso de los países en que se aplica en forma experimental la iniciativa Unidos en la acción.

113. La función del Coordinador Residente se ha ampliado de la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo a diversas otras esferas, entre las que figuran responsabilidades de liderazgo en misiones integradas bajo la dirección de un representante especial del Secretario General. Esas funciones políticas y humanitarias refuerzan el liderazgo del Coordinador Residente en cuanto a la coordinación de las actividades orientadas hacia el desarrollo.

Recomendaciones

114. El Consejo Económico y Social quizá desee:

a) Alentar al Secretario General a que, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y en la preparación de la revisión cuatrienal amplia de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, indique la forma de maximizar el impacto de las reorganizaciones recientes del sistema de coordinadores residentes sobre la coherencia y la eficacia del apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas a los Estados Miembros, utilizando para ello la evaluación independiente;

b) Instar a los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que apliquen las recientes medidas de reforma para asegurar la implicación del sistema de coordinadores residentes y la responsabilidad mutua correspondiente entre los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países, prevista en el sistema de gestión y rendición de cuentas;

c) Alentar al Secretario General a que, como parte de la preparación de la revisión cuatrienal, realice un examen de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de determinar su conformidad con las prioridades nacionales y su concentración en los resultados relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y evalúe la eficacia del proceso del Marco, aprovechando la labor realizada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

d) Alentar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que trabajen con el Coordinador Residente para mejorar los vínculos entre los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la programación específica y los documentos de proyectos de los organismos, teniendo en cuenta sus mandatos especializados y sus modelos institucionales;

e) Invitar al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que mejore los instrumentos y mecanismos que facilitan el apoyo eficiente, efectivo e inclusivo

de las Naciones Unidas a los países en que se ejecutan programas, por ejemplo la programación conjunta;

f) Invitar al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que asegure que los instrumentos de programación y coordinación, como los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sean lo suficientemente flexibles para que puedan responder a diversas situaciones nacionales, especialmente en los países de ingresos medianos, los países que son contribuyentes netos y los países más pequeños, sobre la base de los principios del liderazgo y la implicación nacionales;

g) Invitar al Secretario General a que, en la preparación de la revisión cuadrienal, analice el papel de las modalidades de financiación existentes, incluidos los fondos fiduciarios de donantes múltiples, para ayudar a los países en que se ejecutan programas a resolver cuestiones de desarrollo intersectoriales y apoyar la función central del Coordinador Residente en la coordinación a nivel de países, y que presente recomendaciones para mejorar esas modalidades;

h) Invitar al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que realice un examen de las modalidades de financiación existentes en apoyo del sistema de coordinadores residentes, incluidas las utilizadas por el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Seguridad y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y presente propuestas para la aplicación de medidas con miras a mejorar la disponibilidad de fondos para el Coordinador Residente, que serían presentadas por el Secretario General al Consejo Económico y Social;

i) Alentar al Comité de Alto Nivel sobre Gestión y al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que examinen las normas relativas a los recursos humanos y la movilidad del personal entre los organismos, a fin de asegurar que no se perjudiquen las perspectivas de carrera del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que prestan servicios como coordinadores residentes, y que apoyen a los funcionarios que solicitan ser considerados para puestos de coordinadores residentes.