

Respuesta de la sociedad civil al Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

Documento de posición elaborado por:



Abril 2007

ÍNDICE

Introducción

I. Prefacio

II. Valoración del proceso

III. Comentarios generales sobre el contenido del Informe

IV. Comentarios específicos sobre el contenido del Informe

IV. 1. Comentarios sobre la sección II: Desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente

IV. 2. Comentarios sobre la sección III: Gobernanza, financiación y gestión

Respuesta de la sociedad civil al Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas¹

Introducción

Abordamos el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas («Informe del Grupo») y el proceso de reforma de las Naciones Unidas del que forma parte como grupos de la sociedad civil que tienen una larga experiencia por lo que se refiere a propugnar reformas del sistema de las Naciones Unidas. En esta intervención, como en anteriores, pretendemos asegurar que algunos valores y principios sean consustanciales a los procesos de reforma institucional. También quisiéramos decir, con franqueza, que consideramos esta intervención como provisional y, así, como la base para entablar un diálogo no solo con las instituciones oficiales, sino también con un abanico mayor de colaboradores de la sociedad civil.

Creemos que un sistema de gobernanza global progresiva debería basarse en los principios esenciales de solidaridad y responsabilidades compartidas pero diferenciadas, compensando así los distintos grados de riqueza y poder. Debería tener por objetivo fomentar un desarrollo que se centre en la gente – haciéndose cargo, en particular, de los más pobres– y el respeto y la defensa de los derechos humanos, erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible. En ese sentido, la persona debe ocupar el centro de este proceso, en el pleno respeto a los principios de dignidad y solidaridad.

Hemos expresado en otras ocasiones nuestra creencia de que el proceso para lograr la coherencia en todo el sistema debe tener como objetivo último la consecución de las finalidades establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. Es primordial entre esas finalidades el promover el respeto por el marco jurídico internacional de los derechos humanos y la cooperación internacional para solucionar los problemas políticos, económicos y sociales.

Además, las Naciones Unidas deben asegurar un espacio mejor para que los pueblos más pobres y marginados del mundo puedan hacer oír su voz. Tratar la desigual distribución de poder dentro de las estructuras actuales de la gobernanza global es, verdaderamente, un desafío clave. La democratización de las organizaciones internacionales debe situarse en el centro del orden internacional de actuaciones, prestando particular atención a la participación efectiva del Sur. Los problemas globales seguirán sin solucionarse y las experiencias de exclusión e impotencia continuarán creciendo mientras se siga

¹ Pueden enviarse comentarios y preguntas sobre este documento a Aldo Caliari, Center of Concern (aldo@coc.org) o a Josep Xercavins, Secretariado de UBUNTU (josep.xercavins@ubuntu.upc.edu).

privando de representación adecuada en los centros de poder de la política mundial a los pueblos, los grupos de países y las regiones.

El proceso debe asegurar también que se respetan, promueven y ratifican los derechos y las responsabilidades de las naciones. Son muchos dentro de la familia de las Naciones Unidas los que viven según estos principios, y aquí, en particular, quisiéramos recordar el párrafo 8 de la Declaración UNCTAD XI: fortalecer la coherencia de los pilares medioambiental, humanitario y de desarrollo de las Naciones Unidas no debería ir en detrimento del espacio de la política nacional.

Por último, las funciones normativa y de formulación de políticas que desempeñan las Naciones Unidas deberían preservarse y sostenerse con recursos adecuados. Las Naciones Unidas son el guardián principal tanto de las actuaciones para el desarrollo como de los instrumentos universales que garantizan los derechos humanos, incluidos los derechos socioeconómicos y la igualdad entre los sexos, que los Estados Miembros se han comprometido a respetar y proteger. Debido a su vasta representación, las Naciones Unidas gozan de la mayor legitimidad para ejercer funciones normativas y de formulación de políticas en todo el sistema. Además, dados los múltiples y variados conocimientos especializados que muestran sus distintos órganos, es una institución muy bien situada para coordinar el proceso de toma de decisiones en los ámbitos normativo y político, que no solo son incluyentes, sino también holísticos.

I. Prefacio

Proponemos una lectura del Informe del Grupo que lo sitúa en un contexto histórico. Este contexto viene marcado por una tendencia –que empezó, pero no acabó, en los años posteriores a la descolonización– a transferir a las instituciones de Bretton Woods (IBW) un creciente número de cuestiones que hasta entonces estaban bajo la esfera de las Naciones Unidas. El resultado fue que las IBW, de hecho, llegaron a dominar el pensamiento en materia de desarrollo. Más recientemente, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se ha convertido en un foro para dictar normas jurídicas siguiendo una vía distinta de la del sistema de las Naciones Unidas, ha proporcionado un mecanismo para ir codificando las reglas insertas en ese paradigma. Los impactos que produce la OMC en la sociedad se dejan sentir más allá de los estrechos límites del comercio, influyendo en la gobernanza en todos los ámbitos de nuestra sociedad, incluidas las Naciones Unidas.

La tendencia a cercenar las Naciones Unidas ha sido el resultado de acciones muy deliberadas y articuladas de los países donantes, cuyos supuestos implícitos son que sus intereses están más seguros con aquellas instituciones en las que ejercen un mayor control. Un impacto palmario ha sido el llamado «déficit de aplicación», el desajuste entre las decisiones tomadas en las cumbres principales de las Naciones Unidas y su aplicación debido en gran medida al cambio en el pensamiento –orientación política– y los consiguientes

«recortes» de los fondos que tanta falta hacen para los programas globales progresivos.

En los campos social, económico y de desarrollo, los países donantes han tratado de cercenar las Naciones Unidas convirtiéndolas en un organismo ejecutivo. Las IBW y la OMC funcionan como proveedores de las políticas e ideólogos, reduciendo la función de las Naciones Unidas como portavoz o proveedor de un pensamiento alternativo de desarrollo y ayuda técnica a los países en vías de desarrollo en aspectos relativos a la política comercial, financiera o monetaria.

Y sin embargo, el análisis del Informe excluye la enorme responsabilidad de las IBW y la OMC al mirar al pasado y la actual falta de coherencia en el sistema y al atribuir toda la responsabilidad pasada, presente y futura únicamente a las Naciones Unidas tal como están constituidas hoy en día.

Al leer este Informe, otra preocupación fundamental que nos acude a la mente se refiere a si el sistema de desarrollo favorece que se pueda elegir entre varios proveedores o deja la provisión en manos de un monopolio. Si bien estamos de acuerdo en que hay que utilizar con prudencia los recursos para hacer frente a los numerosos desafíos que tiene planteados la humanidad, un desarrollo así solamente puede funcionar si su razón de ser son las personas, es decir, debe ser próximo a la gente, otorgar poder a las comunidades locales, en particular a las mujeres y los más pobres, ser participativo e integrador y encarar la marginación. Debe incluirse en un modelo social de prestación de servicios que no revierta a la eficiencia propia de los sistemas de gestión descendente, pues el resultado sería poca capacidad de dar servicio de manera sostenible y eficaz.

Hay muchos ejemplos en los que la existencia de organismos de las Naciones Unidas que pueden proporcionar un análisis alternativo sobre cuestiones de desarrollo se ha mostrado positiva a todas luces. Exigir que los organismos obren «con coherencia» puede representar simplemente respaldar un punto de vista a expensas de los demás, siendo ese punto de vista, a menudo, el del organismo más fuerte o que tiene más recursos.

Al mismo tiempo, una ojeada a la trayectoria de las instituciones de Bretton Woods como «proveedoras» de desarrollo no da motivos para sentirse satisfecho. Por consiguiente, creemos que no solo debería preservarse cierto margen de elección entre los proveedores de lo que llamaríamos «servicios de desarrollo», sino que también debería fomentarse por el bien de todo el sistema. Debe encontrarse un mejor equilibrio entre una cierta diversidad, necesaria, por una parte, y la importancia de la coherencia global del sistema de las Naciones Unidas, por otra. La «coherencia» no solo puede lograrse en los sistemas centralizados; también puede estar presente en uno descentralizado y bien coordinado.

El Grupo, con buen criterio, reconoce las tensiones que hay implícitas en la búsqueda de la coherencia y la diversidad en distintos lugares. A modo de ejemplo,

Si se mantiene el diseño actual del sistema de las Naciones Unidas, se corre el riesgo de perpetuar un gran número de mecanismos especializados que, por separado, no tienen ni influencia ni autoridad

suficientes para asegurar una presencia firme en los debates nacionales y mundiales. En el curso de nuestras consultas, hemos escuchado opiniones en el sentido de que la unificación de la labor de las Naciones Unidas en los países pondría en peligro las características y el dinamismo particulares de cada organismo. No obstante, si no se reorienta la labor de las Naciones Unidas en su conjunto se corre el riesgo de que, a largo plazo, todo el sistema quede marginado.²

[L]a diversidad ha ofrecido al sistema de las Naciones Unidas muchas oportunidades para movilizar recursos y modalidades que han dado buenos resultados, permitiendo tanto a los donantes como a los países destinatarios cierta flexibilidad en cuanto a opciones. Por lo tanto, conviene mantener cierta diversidad en el sistema.³

No favorecemos una entidad única de las Naciones Unidas, porque muchos organismos pueden cumplir mejor su función vital de proveer bienes públicos mundiales, promoción, investigación, fomentar las mejores prácticas y establecer normas mundiales funcionando individualmente en sus sectores especiales.⁴

Como argumenta nuestro análisis, el equilibrio que establece el Grupo conducirá a unas Naciones Unidas más pequeñas, menos eficaces, menos capaces de ofrecer una voz alternativa significativa y eficaz a otras organizaciones –en particular las instituciones de Bretton Woods– en ámbitos de política de desarrollo.

II. Valoración del proceso

Antes de analizar el contenido del Informe, merece la pena señalar algunos rasgos preocupantes del proceso por el que se ha producido.

En primer lugar, la materia tratada por el Grupo ha sido tema de informes y discusiones casi desde que se fundaron las Naciones Unidas. Las recomendaciones que se apliquen, seguramente, tendrán un impacto duradero en la arquitectura global de las Naciones Unidas. En marcado contraste con la trascendencia del problema, el proceso ha sido precipitado y ha dado poco tiempo para que hubiera el grado de debate público que, seguramente, habría

² Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas en las esferas de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente, «Unidos en la acción», establecido por el secretario general. Informe de las Naciones Unidas, Nueva York, párrafo 17.

³ *Ib.*, párrafo 81.

⁴ *Ib.*, pág. 11.

sido necesario. El Grupo se formó, de hecho, en febrero de 2006 y se le pidió que entregara el Informe en septiembre de 2006.⁵

La limitación de tiempo dificultó la participación efectiva de diferentes e importantes grupos de interesados.

En primer lugar, está claro que al Grupo de los 77 le desconcertó la velocidad a la que avanzó la iniciativa. Una muestra de lo acelerado del proceso es que los países donantes estaban sometiendo varios documentos al Grupo –en algunos casos, acordados conjuntamente–, mientras que el Grupo de los 77 todavía estaba elaborando su posición. En todo proceso, pero en especial en uno que se despliega con rapidez, las limitaciones de capacidad y personal pueden establecer una gran diferencia en la capacidad que tengan los gobiernos para participar.

En segundo lugar, para un Informe que va a tener un impacto tan fuerte en la prestación de servicios y afectar al bolsillo del contribuyente a través de organismos multilaterales, el proceso no ha permitido el debate en la opinión pública y los parlamentos de los países donantes. De hecho, al presentar los gobiernos los documentos, que en casi todos los casos no se sometieron a una consulta pública previa, se dejó de lado toda iniciativa para promover y entablar el debate público que se habría requerido.

Por último, pero no menos importante, apenas se consultó a las organizaciones de la sociedad civil tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. El Grupo proporciona un calendario de reuniones con agentes de la sociedad civil, pero no está muy claro qué criterios se utilizaron para elegir a los invitados a esas consultas. Ciertamente, no hubo intento alguno por parte del Grupo de divulgar un llamamiento para obtener opiniones.⁶

III. Comentarios generales sobre el contenido del Informe

Entrando ya en el análisis del contenido del Informe, queremos primero señalar algunos aspectos inquietantes.

1. La financiación de las Naciones Unidas: si bien parece que lo que mueve al Informe es una tentativa de ahorrar recursos que se gastan en desarrollo, tentativa que no es cuestionable de por sí, el Informe podría haber sido más equilibrado y explorar, también, medidas para aumentar la cantidad de recursos disponibles para que las Naciones Unidas, fondos y organismos cumplieran sus numerosos mandatos. La falta de atención a esta vertiente del problema mina muy de veras la credibilidad del Informe y refuerza la

⁵ El Informe se hizo público finalmente en noviembre de 2006.

⁶ El Servicio de Enlace de Organizaciones No Gubernamentales (NGLS) de las Naciones Unidas, por iniciativa propia, hizo esfuerzos por divulgar el mandato del Grupo y recoger opiniones de la sociedad civil.

impresión de que está impulsado por los donantes y funciona como ejercicio de «reducción de gastos».⁷

2. La visión del proceso de desarrollo basada en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM): el Informe también tiende demasiado a favorecer una visión del proceso de desarrollo centrada en los ODM. En este aspecto, es importante recuperar la noción de que los ODM son una versión «destilada» de los objetivos internacionales de desarrollo que se acordaron en varias conferencias de las Naciones Unidas a lo largo de la década de 1990. Deberían verse como un nivel mínimo que los países han acordado alcanzar, pero en modo alguno como una declaración completa de lo que entraña un programa de actuaciones para el desarrollo. Los ODM, ciertamente, no sustituyen la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3. La orientación hacia los resultados y el papel del sector privado: el Informe también recalca mucho que hay que poner la mira en los resultados. El llamamiento a que la ayuda al desarrollo se oriente hacia los resultados suscita algunas inquietudes debido las reformas que tal orientación ha impulsado en programas de los bancos multilaterales de desarrollo. Si bien no hay nada de malo en promover que se promueva la rendición de cuentas sobre la base de «resultados», cuando el organizar las cosas en función de los resultados va asociado al supuesto de que es el sector privado el que mejor alcanza esos resultados, la combinación tiende a empujar a las instituciones públicas y los gobiernos hacia distintas formas y grados de privatización y subcontratación con el sector privado. En el caso de los gobiernos nacionales, puesto que los resultados de las funciones públicas son a veces muy difíciles de especificar, la búsqueda de resultados ha conducido a elevados costes de transacción en la prestación de servicios públicos y, a la larga, a que se controle menos el real desempeño. Desde luego, la orientación hacia los resultados podría satisfacerse también reforzando el sector público de modo que pudiera realizar una mejor prestación, pero teniendo en cuenta la experiencia y la interpretación que se da a «resultados» en los bancos multilaterales, es posible y probable que el Informe del Grupo se lea como un nuevo impulso a la privatización de las funciones que son propias del sector público. En este aspecto, es importante recordar que el sistema de las Naciones Unidas es parte del sector público global. Coincidiríamos en que las Naciones Unidas tienen que aprender del sector privado todo lo que sirva a sus fines, pero tienen que hacerlo de una manera que sea sensible a las distintas funciones, modos de trabajar, objetivos y, sobre todo, finalidades que tienen dado su carácter de entidad pública. El sector privado se mueve por las oportunidades y la lógica de obtener beneficios. Obtener beneficios no es la fuerza motriz de las Naciones Unidas y no debería serlo.

4. Se presta una atención limitada a la actuación de las instituciones de Bretton Woods: el Informe debería centrarse en la coherencia y la

⁷ El G77 y China dijeron que la operación para lograr la coherencia en todo el sistema no debería ser un ejercicio de reducción de gastos. Véase el *G77 and China Concept Paper on System-Wide Coherence* [Documento base del Grupo de los 77 y China sobre la coherencia en todo el sistema], párrafo 18.

superposición de tareas y, en ese sentido, se justificaría cierta atención a las instituciones de Bretton Woods, que, indiscutiblemente, forman parte del sistema de las Naciones Unidas como órganos especializados pese a su tendencia a obrar de manera independiente.⁸ Sin embargo, el Informe no somete la eficiencia de las IBW más que a un somero examen.

Por ejemplo, el Informe asevera que definir el papel que desempeñan las Naciones Unidas y sus fondos, programas y órganos especializados «permitiría economizar una cantidad importante de recursos –posiblemente hasta un 20% [...]–», pero no especifica dónde debería efectuarse el ahorro. Dados los breves y cautos análisis que se dedican a las instituciones de Bretton Woods, parece que la afirmación antedicha no les concierne, aunque, de hecho, informes y evaluaciones externos siguen encontrando problemas con el uso que las mencionadas instituciones hacen de los recursos. Lo mismo vale para las opiniones expresadas en el Informe sobre la evaluación «según los resultados» y la responsabilidad. Si bien estos problemas están, ciertamente, muy extendidos en las instituciones de Bretton Woods, la ausencia de recomendaciones concretas dirigidas a estas instituciones da pie a pensar que no están englobadas en esas opiniones.⁹ Parece haber una tendencia en el Informe a dar por sentadas la eficiencia, las buenas prácticas y la buena actuación por lo que a gestión se refiere de las instituciones de Bretton Woods. A nuestro parecer, una valoración de la coherencia y la superposición existente entre los distintos órganos que, supuestamente, debe conducir a decisiones que eviten la duplicación no puede hacerse tomando como punto de partida una perspectiva tan desequilibrada.

IV. Comentarios específicos sobre el contenido del Informe

En lo que sigue, comentamos con más detalle secciones y recomendaciones concretas del Informe del Grupo (para mayor comodidad, los pasajes a los que nos referimos se reproducen en cursiva, precediendo a los comentarios).

⁸ Las instituciones de Bretton Woods están vinculadas a las Naciones Unidas por acuerdos de relación que les garantizan más libertad de acción que a otros órganos. No obstante, son organismos especializados.

⁹ Por ejemplo, no se despidió a nadie del FMI por la mala gestión en lo que respecta a las crisis financieras de Asia en 1997, la crisis de Argentina en 2001, etc. Tampoco se ha despedido a nadie por las erróneas proyecciones sobre crecimiento que acabaron perjudicando a países a los que se aliviaba la carga de la deuda o por los objetivos fiscales excesivamente rígidos que impidieron a algunos países recibir más ayuda.

V. 1. Comentarios sobre la sección II: Desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente

Para lograr progresos reales hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, consideramos que el sistema de las Naciones Unidas debe actuar de manera unificada en los países. Las Naciones Unidas deben centrarse en los resultados y mejorar su eficacia y, para ello, deben acelerar y profundizar las reformas encaminadas a establecer equipos unificados en los países, con un solo responsable, un solo programa, un solo presupuesto y, donde proceda, una sola oficina (véase el recuadro 1). Para que funcionen de manera unificada, esos equipos deben contar también con una capacidad integrada de modo que su enfoque de las cuestiones intersectoriales, como el desarrollo sostenible, la igualdad entre los géneros y los derechos humanos, sea coherente.¹⁰

El Grupo recalca mucho la noción de *unas Naciones Unidas unificadas en cada país que respondan a necesidades nacionales*.¹¹ En una exposición más detallada, el Informe describe las Naciones Unidas unificadas como comprendiendo los rasgos principales de tener un único programa, un único coordinador residente en una única oficina y un único marco presupuestario.

El objetivo de la recomendación, asegurar que las Naciones Unidas se centran en los resultados y mejoran su eficacia, lo compartimos en grado sumo. Sin embargo, si bien es llamativa y tiene atractivo mediático, la idea de Un Programa y Una Oficina plantea importantes preguntas, tanto por lo que significaría para las actuaciones de las Naciones Unidas en el ámbito nacional como por el impacto que podría tener sobre los organismos, los fondos y los programas globales. No está claro, a modo de ejemplo, si las instituciones de Bretton Woods que operan en el país serían parte de esta Oficina Única. Volveremos sobre esto a lo largo de este documento, pero queremos dejar claro desde el principio que este punto es clave en lo que se refiere a la coherencia del sistema.

Se debería mejorar la respuesta humanitaria mediante una colaboración más estrecha entre las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, aprovechando plenamente la función de coordinación de las Naciones Unidas. El Fondo central para la acción en casos de emergencia se debe financiar plenamente con

¹⁰ Informe del Grupo, pág. 23.

¹¹ «Delivering as One. Blue Ribbon Panel Seeks to Revamp UN for Development» [Unidos en la acción. El grupo selecto de expertos persigue reformar las Naciones Unidas para favorecer el desarrollo]. Comunicado de prensa, 9 de noviembre de 2006.

*recursos adicionales. Debería haber una división clara de responsabilidades dentro del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas dentro de los países y el desarrollo debería ser un elemento integral de todo proceso de paz. El PNUD debería asumir una clara función de liderazgo en las actividades iniciales de recuperación después de conflictos y desastres naturales y la financiación de las Naciones Unidas debería ser flexible. Las estrategias nacionales de desarrollo y los donantes deberían invertir más en medidas de reducción de riesgos y alerta temprana, aprovechando iniciativas internacionales ya existentes. Se debería incluir al sector privado y a las comunidades en el proceso de formulación de estrategias.*¹²

El desarrollo, la ayuda humanitaria en el caso de catástrofes naturales y el socorro a países que salgan de un conflicto son conceptos interrelacionados, pero no deberían mezclarse de manera indiscriminada. Un informe sobre propuestas de coherencia no debería simplificar hasta ese punto la diferencia entre situaciones o crisis excepcionales y el desafío permanente del desarrollo. Es asimismo angustioso que sea el sector privado el que debiera incluirse para formular estrategias y no las ONG –cuyo papel clave está reconocido–. Este paradójico concepto, sin embargo, es común. Las recomendaciones siguientes, no obstante, van encaminadas a aprovechar la oportunidad de obtener mayor coherencia y, así, eficacia:

*Transición del socorro al desarrollo. [...] Recomendación: el PNUD debería reorientar su labor y hacerse cargo de la dirección y coordinación de las actividades iniciales de recuperación.*¹³

El deterioro del medio ambiente tiene consecuencias económicas, sociales y sanitarias de largo alcance y afecta a la capacidad del mundo para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Se pueden lograr mejoras considerables en la eficiencia y la eficacia de la respuesta mediante una mayor coordinación y una mejor capacidad normativa y operacional, en particular integrando el medio ambiente en las estrategias nacionales de desarrollo y en las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los países. Para mejorar la eficacia y la precisión de las actividades ambientales, debería reforzarse el sistema internacional de gobernanza ambiental y hacerlo más coherente mediante la renovación del PNUMA, que debería tener verdadera autoridad para ser el pilar de la política ambiental de las Naciones Unidas. Se debe fomentar la sinergia entre las organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan del medio ambiente y también la eficiencia y coordinación entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Las Naciones Unidas deben realizar una evaluación

¹² Informe del Grupo, págs. 27-28.

¹³ *Ib.*, párrafo 27.

*independiente del actual sistema internacional de gobernanza ambiental para apoyar las iniciativas de reforma iniciadas.*¹⁴

Compartimos totalmente el objetivo que se acaba de apuntar y remitimos al trabajo realizado por el *Stakeholder Forum* respecto a la toma de posición de las ONG y la sociedad civil.

*Las Naciones Unidas tienen el claro mandato de promover el desarrollo sostenible, la igualdad entre los géneros y los derechos humanos, y los Estados Miembros se han comprometido a alcanzar esos ambiciosos objetivos. El Grupo recomienda que las cuestiones intersectoriales formen parte integral de las actividades de las Naciones Unidas, en particular del funcionamiento unificado de las Naciones Unidas en los países.*¹⁵

Compartimos totalmente los objetivos recién apuntados. Es esta otra noción que se incardina en las esperanzas de grupos de la sociedad civil en tres ámbitos clave que, durante mucho tiempo, han luchado para que se incorporaran a todas las actividades de las Naciones Unidas: desarrollo sostenible, derechos humanos e igualdad entre los sexos.

Cada uno se incorporaría de manera distinta, sin embargo, y los comentamos por separado.

En relación con el desarrollo sostenible, el Informe del Grupo recomienda que *debería realizarse la importancia del desarrollo sostenible en la estructura institucional de las Naciones Unidas y en las actividades en los países.*¹⁶ También dice: *se debería incorporar el desarrollo sostenible en la labor del Consejo Económico y Social*¹⁷, recomendaciones con las que coincidimos de pleno.

En relación con los derechos humanos, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se le encomienda trabajar con el sistema de coordinadores residentes para asegurar los enlaces y la coordinación con los mecanismos y procedimientos especiales que tienen las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. El grupo también recomienda: *todos los organismos y programas de las Naciones Unidas deben apoyar en mayor medida la formulación de políticas, directivas y directrices sobre la integración de los derechos humanos en todos los aspectos de la labor de las Naciones Unidas.*¹⁸ En este sentido, respalda la Concepción Común de las Naciones Unidas sobre un Planteamiento basado en los Derechos Humanos al programar el desarrollo y el Programa Acción 2 en el ámbito de las Naciones Unidas como guías principales.

¹⁴ Informe del Grupo, pág. 32.

¹⁵ *Ib.*, párrafo 40.

¹⁶ *Ib.*, pág. 36.

¹⁷ *Ib.*, pág. 38.

¹⁸ *Ib.*, párrafo 51.

Es probablemente al referirse a la igualdad entre los sexos cuando el Grupo avanza más en lo que atañe a propuestas reestructuradoras para asegurar que se incorpora esta cuestión.¹⁹ Una nueva *entidad para las cuestiones de género* propuesta por el Grupo consolidaría tres de las entidades existentes en las Naciones Unidas: la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), la División para el Adelanto de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Esta entidad, según se propone, debería tener responsabilidades normativas y de actuación y recibir una ambiciosa dotación de recursos; su director ejecutivo tendría la categoría de secretario general adjunto a fin de garantizar su relevancia e influencia en todo el sistema de toma de decisiones de las Naciones Unidas.²⁰

Las organizaciones que luchan por la igualdad entre los sexos han dado la bienvenida a esta recomendación, ya que contiene la promesa de conceder un rango más elevado, reivindicado durante mucho tiempo, a la cuestión de la igualdad entre los sexos en el sistema de las Naciones Unidas. También sigue las palabras del ex secretario general Kofi Annan, que dijo: «Estudio tras estudio nos han enseñado que no hay herramienta más eficaz para el desarrollo que dar poder a la mujer». Y sin embargo, las Naciones Unidas tienen aún una estructura incomprensiblemente débil compuesta de varias unidades fragmentadas para encarar las cuestiones de la mujer. Estas unidades tienen unos presupuestos minúsculos en comparación con otros programas y organismos de las Naciones Unidas y carecen de personal suficiente. Ninguno de sus representantes se sienta en las mesas de más alto nivel en la toma de decisiones de las Naciones Unidas, lo que significa que la igualdad entre los sexos y los derechos de las mujeres quedan marginados al asignar recursos o idear planes de ayuda. Peor todavía, tienen poca presencia en los países: nada más que un puñado de oficinas subregionales. Es por eso por lo que grupos de mujeres y aliados de todo el mundo se movilizaron para asegurar que el Informe del Grupo tratara las deficiencias estructurales de las Naciones Unidas al plantear los derechos de la mujer y la igualdad entre los sexos.

La mejora de la labor por la igualdad de las mujeres dentro del sistema de las Naciones Unidas debería haberse hecho mucho antes y animamos a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a emprender acciones audaces –y proporcionar el liderazgo y los recursos necesarios– para hacer realidad estas recomendaciones.

Sin embargo, también quisiéramos recordar que la creación de una entidad específica en este ámbito no debería servir de pretexto para hacer recaer sobre la misma, y de manera exclusiva, la responsabilidad de estas cuestiones. Un resultado así haría poco servicio a la causa de incorporar la cuestión de la

¹⁹ Agradecemos a Nadia Johnson, de la Women's Environment and Development Organization [Organización Femenina por el Medio Ambiente y el Desarrollo], la ayuda que nos ha prestado para escribir esta sección (la responsabilidad de los errores, desde luego, es de los autores).

²⁰ Informe del Grupo, páginas 38-42.

igualdad de los sexos al desarrollo sostenible. En este sentido, también queremos recordar la recomendación del Grupo de que *la promoción de la igualdad entre los géneros debe seguir siendo parte del mandato de todas las entidades de las Naciones Unidas.*²¹

IV. 2. Comentarios sobre la sección III: Gobernanza, financiación y gestión

*Recomendación: se debería establecer un Foro de Dirigentes Mundiales del Consejo Económico y Social. El Foro estaría compuesto por los dirigentes de la mitad de sus miembros, cuya rotación estaría basada en la representación geográfica equitativa; en él participarían los jefes ejecutivos de las principales instituciones económicas y financieras internacionales. Sus reuniones podrían estar precedidas por una reunión preparatoria de ministros de relaciones exteriores y de asuntos económicos, sociales y asuntos conexos.*²²

Según el Grupo, las funciones de este Foro de Dirigentes Mundiales son:

Guiar y orientar a la comunidad internacional en cuestiones de desarrollo y asuntos relacionados con los bienes públicos mundiales.

Elaborar un marco estratégico a largo plazo para asegurar la coherencia [d]e los objetivos de [la] política de las principales organizaciones internacionales.

*Promover el consenso entre los gobiernos para encontrar soluciones integradas a los problemas económicos, sociales y ambientales de alcance mundial.*²³

Para un grupo al que se le encomendó examinar cuestiones de coherencia y coordinación, opinamos que, curiosamente, poco es lo que dice el Informe sobre ECOSOC. Habría estado justificado hacer más hincapié en ECOSOC, teniendo en cuenta la función que le asigna la Carta de las Naciones Unidas, función que no fue más que confirmada en las declaraciones de las últimas

²¹ Ib., pág. 38.

²² Ib., pág. 46.

²³ Ib., pág. 46.

cumbres (Cumbre Mundial, Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo [FpD]).²⁴

El Grupo reconoce que mejorar ECOSOC dentro del mandato actual requerirá *nuevas modalidades de funcionamiento*.²⁵ Podemos estar de acuerdo tanto con este reconocimiento como con la aseveración del Grupo de que debería otorgarse más poder a ECOSOC por medio de la implicación de los Estados Miembros en su labor al más alto nivel político.²⁶

La propuesta de crear un Foro de Dirigentes Mundiales es importante en la medida en que reconoce la necesidad de un foro en el que puedan encontrarse soluciones integradas para problemas económicos, sociales y medioambientales globales y encarga a ECOSOC este cometido.

Si se aborda en serio, aplicar esta recomendación podría desplazar el centro de gravedad del G7-G8 hacia un foro más representativo. Si esta reunión tiene lugar –como podría suponerse– según las reglas generales de ECOSOC, podría significar una mejora con respecto al liderazgo ejercido en grupos descentralizados como el G8. A modo de ejemplo, el programa y los antecedentes se harían públicos antes de la reunión, y las reuniones permitirían la participación de la sociedad civil.

Sin embargo, el Grupo ha perdido aquí una oportunidad. Si bien la retórica es buena, el uso de abundante retórica para pedir un ECOSOC reforzado no parece haber conducido a otorgar más poder a ECOSOC en el pasado. La propuesta de Dirigentes Mundiales podría realzar el perfil de ECOSOC y aumentar su prestigio, pero no encara el problema fundamental que radica en que ECOSOC no dispone de herramientas que le permitan desempeñar un papel eficaz a la hora de coordinar las actividades de otros órganos. Por ejemplo, podría habersele investido de verdadera autoridad para supervisar el presupuesto de todos los fondos y organismos especializados. Más aún, el Informe del Grupo podría haber ido más lejos al reforzar el poder de ECOSOC para coordinar políticas financieras, económicas y comerciales que actualmente están en manos de las IBW y la OMC. También podría habersele conferido poder de arbitraje cuando se dieran superposiciones y duplicaciones entre los distintos organismos o fondos. Esta posibilidad podría ampliarse otorgándole poder para «disolver» organismos o fusionarlos.

Recomendación: se debería establecer una Junta de Desarrollo Sostenible. Esa Junta, que rendiría informes al Consejo Económico y Social, proporcionaría el marco normativo y de supervisión para la unificación de las Naciones Unidas a nivel de los países. Además, se encargaría de supervisar la ejecución del programa experimental con

²⁴ P. ej., Consenso de Monterrey, párrafo 67 («Reafirmamos nuestro compromiso [...] de fortalecer más el Consejo Económico y Social a fin de ayudarlo a desempeñar la función que se le ha asignado en la Carta de las Naciones Unidas»).

²⁵ Ib., párrafo 59.

²⁶ Ib.

*miras a la formulación de programas unificados de las Naciones Unidas para los países.*²⁷

*Recomendación: las reuniones conjuntas de las juntas del PNUD, el UNFPA, la entidad de la igualdad entre los géneros, el PMA y el UNICEF serían reemplazadas por las reuniones de la Junta de Desarrollo Sostenible. La eficacia de la Junta debería evaluarse al cabo de tres años y esa evaluación debería incluir un examen de la posibilidad de integrar las juntas de administración del PNUD, el UNFPA y el UNICEF como componentes de la Junta de Desarrollo Sostenible, en lugar de que esas juntas siguieran existiendo como órganos independientes.*²⁸

La Junta de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas que pide el Grupo sería responsable de *la coherencia y la coordinación operacionales, así como de la ejecución de políticas a nivel de todo el sistema, la asignación de los fondos procedentes de contribuciones voluntarias y los resultados de la unificación del sistema de las Naciones Unidas en los países.*²⁹

Algunas de las funciones de la Junta de Desarrollo Sostenible son:

Mantener una supervisión estratégica del sistema para impulsar la planificación conjunta y la coordinación entre todos los fondos, programas y organismos y detectar duplicaciones y carencias.

Examinar la labor analítica y normativa mundial de las Naciones Unidas en relación con la unificación del sistema a nivel de los países, con objeto de avanzar hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y proporcionar orientación estratégica para la labor analítica y en materia de políticas relacionada con las actividades de las Naciones Unidas en pro del desarrollo sostenible.

*Examinar la ejecución de los planes estratégicos de los fondos, programas y organismos especializados que participan en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, los demás objetivos convenidos internacionalmente y las actividades normativas relacionadas con el desarrollo sostenible, en particular en el contexto de los programas unificados para los países.*³⁰

La Junta de Desarrollo Sostenible se apoyará en dos nuevas estructuras. En primer lugar, el Grupo de Políticas y Operaciones de Desarrollo. Entre sus funciones se encuentran:

²⁷ Informe del Grupo, pág. 47.

²⁸ *Ib.*, pág. 47.

²⁹ *Ib.*, párrafo 60.

³⁰ *Ib.*, págs. 47-48.

Proporcionar un marco que permita vincular la experiencia normativa, analítica y técnica con objeto de apoyar los programas para el desarrollo determinados e impulsados por los países.

Crear redes de conocimientos.³¹

En segundo lugar, una Unidad de Financiación del Desarrollo y Seguimiento de Resultados, sometida al Grupo de Políticas y Operaciones de Desarrollo.³² Estamos de acuerdo en que es necesario situar con claridad las funciones de las Naciones Unidas del tipo *mantener una supervisión estratégica del sistema o [e]xaminar la labor analítica y normativa mundial de las Naciones Unidas en relación con la unificación del sistema a nivel de los países*. Al ser ECOSOC el órgano al que las distintas juntas de los organismos y fondos presentan informes periódicos, se le encomiendan estas funciones hoy y parece ser el centro natural de los esfuerzos reformadores para realizarlas.

Es por eso por lo que nos preocupa la propuesta de crear una Junta de Desarrollo Sostenible. Aunque concebida bajo la autoridad de ECOSOC, ponemos en duda la necesidad de que haya un elemento intermedio entre ECOSOC y los informes de los diversos organismos especializados, fondos y programas (a cuyas juntas, la JDS, al parecer, pretende sustituir a la larga). Este problema es más grave todavía al ver hasta qué punto la nueva Junta centralizará la toma de decisiones en tales ámbitos.

Es posible que la suposición que sustenta estas decisiones sea que ECOSOC era demasiado grande e ineficiente para desempeñar esta función con eficacia; de ahí que se pida un nuevo órgano que tendría un carácter más ejecutivo. Entonces, sin embargo, parecía preferible hacer diversas reformas, más a fondo, de ECOSOC. Algunos dirían que las tentativas de reformar ECOSOC tienen una larga historia de fracasos, pero si es inviable reformar ECOSOC, ¿por qué tendríamos que aceptar que sea más viable establecer un nuevo organismo o que, si se crea, no va a reproducir algunos de los peores problemas (ineficacia, nuevas capas de burocracia) y, a la vez, carecer de las virtudes del anterior (su legitimidad como órgano creado por la Carta de las Naciones Unidas)?

Además, establecer la Junta de Desarrollo Sostenible conlleva el riesgo de que ECOSOC quede más marginado. Esto es así porque tal solución incorporaría un nuevo órgano que tendría funciones muy parecidas a las de ECOSOC, mientras que se descuidan las reformas necesarias para hacer ECOSOC más dinámico y eficiente.

ECOSOC podría hacer buen uso de las nuevas unidades que propone el Grupo, como el Grupo de Políticas y Operaciones de Desarrollo, con su auxiliar Unidad de Financiación del Desarrollo y Seguimiento de Resultados. Sin embargo, de nuevo, estas unidades se ponen al servicio directo de la Junta de Desarrollo Sostenible en vez de al servicio directo de ECOSOC.

³¹ *Ib.*, pág. 51.

³² *Ib.*, pág. 51.

Otro hecho curioso con respecto a estas nuevas unidades es que el Grupo recomienda que se establezcan en el marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE).³³ El hecho de que las IBW y la OMC sean parte de la JJE –lo que les permite extender su influencia sin asumir responsabilidades ni compromisos dentro de las Naciones Unidas– favorece una «cadena de mando» más difusa todavía y provoca temor sobre el verdadero grado de sometimiento, en última instancia, de los nuevos órganos a la dirección de ECOSOC.

Una preocupación distinta, aunque relacionada, la suscita la percepción de que la JDS se concibe para convertirse en el guardián centralizado que decidirá si la labor analítica y normativa de un organismo, fondo o programa es consecuente con el *sistema unificado de las Naciones Unidas a nivel de país*. El Grupo de Políticas y Operaciones de Desarrollo, de apoyo, proporcionaría *un marco que permita vincular la experiencia normativa, analítica y técnica con objeto de apoyar los programas para el desarrollo determinados e impulsados por los países*.³⁴

Con la excusa de lograr la coherencia, esto podría reducir de manera espectacular las posibilidades de organismos, fondos y programas para proporcionar consejos independientes sobre normativas y políticas y apoyo a los gobiernos de los países. Puesto que el programa unificado por países tiene que ser aprobado por la Junta de Desarrollo Sostenible y toda la labor analítica y normativa tiene que dar apoyo a ese programa o ser pertinente en relación con él, poco margen de negociación parece quedar para que los gobiernos de los países en desarrollo y organismos negocien independientemente con miras a la provisión de asistencia técnica alternativa. El abanico de opciones de que disponen los gobiernos de los países en vías de desarrollo, por lo tanto, disminuiría.

El Grupo refuerza esta función que se prevé para la Junta de Desarrollo Sostenible en otras partes del Informe.

La Junta:

*-velará por que el organismo se ajuste a las prioridades de las Naciones Unidas aprobadas de común acuerdo.*³⁵

*-velará por que los programas unificados para los países [...] estén orientados hacia objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.*³⁶

*-debería disponer de fondos adicionales a discreción para poder incentivar [...] el buen desempeño de las sedes de los Fondos, Programas y Organismos.*³⁷

³³ Ib., párrafo 64 (*se debería crear un Grupo de políticas y operaciones de desarrollo, en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos [...]*).

³⁴ Ib., pág. 51.

³⁵ Ib., pág. 47.

³⁶ Ib., pág. 48.

³⁷ Ib., pág. 48.

El Grupo de Políticas y Operaciones de Desarrollo, de apoyo, a su vez, crearía *un sistema que promueva la coherencia [...] al desplegar los recursos de las Naciones Unidas*.³⁸

La labor analítica y normativa de los organismos y fondos de las Naciones Unidas es una de las riquezas del sistema que con frecuencia ha permitido el surgimiento de importantes cuestiones en la agenda internacional de desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en la labor fundamental de UNICEF – iniciativa *Ajuste con rostro humano*–, la labor de UNIFEM sobre la economía de género, la labor de la OIT sobre los «impactos sociales de la globalización», el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Todos los planteamientos alternativos que proporcionan los distintos organismos tendrían que vincularse ahora al programa de país tal como lo respalda la Junta de Desarrollo Sostenible. Si no se consideran pertinentes para ese programa, no hay posibilidades de que los países soliciten independientemente el apoyo o la asistencia técnica de tales organismos. El enlace entre estos y los países en vías de desarrollo se corta, pues, al colocar como guardián a la Junta de Desarrollo Sostenible.

Puesto que en la mayoría de los casos la labor analítica y normativa que realizan los organismos es difícil de apoyar en sí, sin basarse en las operaciones terrestres o de campo a que tal labor tiene que servir, no es difícil predecir que esta propuesta consumirá toda capacidad de análisis que quede en las Naciones Unidas para elaborar paradigmas de desarrollo alternativo.

Dado que los programas unificados se construyen en torno a objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, hay un riesgo de que la labor de diseño de políticas que no se centre de manera directa en la provisión de servicios se vea privada de fondos por completo. Lo mismo podría pasar con el trabajo de órganos y programas que no está relacionado directamente con esos objetivos. Es obvio que buena parte de la labor de análisis de políticas y asistencia técnica no está relacionada directamente con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, si bien podría estar orientada a apoyar una estrategia de desarrollo que es vital para que el país beneficiario alcance los objetivos de desarrollo. Hasta ahora, el gobierno del país en vías de desarrollo es quien juzga en última instancia si merece la pena contratar ciertos servicios según la estrategia de desarrollo nacional que quiera seguir. Mientras encuentre un proveedor (organismo o fondo) y pueda permitírsele (digamos que a través de apoyo bilateral o multilateral o una combinación de ambos) no hay límite a las formas en que puede combinar sus recursos para hacer uso de lo que tienen disponible los distintos organismos y fondos. Con la propuesta del Grupo, la Junta de Desarrollo Sostenible estaría en condiciones de juzgar qué servicios puede prestar cada organismo, sobre la base de si son consecuentes con los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. El resultado es que organismos como UNIDO o UNCTAD, a modo de ejemplo, se verían obligados a mostrar, a satisfacción de la Junta de Desarrollo Sostenible y a pesar de la buena disposición del país contratante, cómo se relaciona el desarrollo industrial con los Objetivos de Desarrollo del Milenio específicos en ese país.

³⁸ Ib., pág. 51.

Resumiendo, creemos que el mejor planteamiento para conseguir una mayor coordinación pasa por dotar a ECOSOC de los medios para lograrla. Si hay propuestas para crear nuevas instituciones de apoyo o auxiliares, tales instituciones, por lo menos, a) debería crearlas, claramente, el propio ECOSOC como parte de su propia reforma a fondo; b) deberían estar claramente bajo la responsabilidad de ECOSOC, que determinaría su carácter y actividad, así como el seguimiento de sus acciones; c) no deberían reducir las posibilidades de los organismos, fondos y programas de prestar asesoramiento y apoyo político y normativo independientes a las autoridades de los países, y d) no deberían reducir el margen de maniobra de los gobiernos para negociar de manera autónoma con los organismos en lo que se refiere a la provisión de asistencia técnica alternativa.

*Recomendación: 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. Los exámenes deben actualizarse y evaluarse periódicamente. Este proceso debe emprenderse teniendo en cuenta que el desempeño de las Naciones Unidas mejorará, su influencia aumentará y sus actividades se fortalecerán si se aplican las reformas que recomendamos.*³⁹

Damos la bienvenida a la decisión del Grupo de dedicar una parte de su informe al asunto, que hace tanto tiempo que debería haberse atendido, de la relación con las instituciones de Bretton Woods. Hemos respaldado propuestas que han pedido la «refundación» de las IBW y la OMC en calidad de órganos dentro del sistema de las Naciones Unidas como la única manera de garantizar la coherencia en todo el sistema.⁴⁰ Una reforma así, creemos, instituiría la subordinación de sus actividades de formulación de políticas a los objetivos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y ofrecería una solución a muchos de los problemas analizados en este informe, en especial a lo que nos hemos referido como «déficit de aplicación».

Hemos subrayado durante mucho tiempo que, a falta de semejante reforma fundamental, las reformas de las modalidades de relación entre las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, incluidos el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, son

³⁹ Informe del Grupo, página 53.

⁴⁰ Manifiesto y Declaración de Londres de la Campaña Mundial para una profunda Reforma del Sistema de Instituciones Internacionales. En el caso de las IBW, nominalmente ya órganos de las Naciones Unidas, esto exige acabar de integrarlas en la familia de las Naciones Unidas. En el caso de la OMC, fundada fuera del sistema de las Naciones Unidas, significa reconocerla como órgano especializado mediante la firma de un acuerdo con las Naciones Unidas con este fin.

críticas para que triunfe toda tentativa de lograr la coherencia en el sistema internacional con objeto de conseguir los derechos humanos para todos, la igualdad entre los sexos y el desarrollo económico y social internacional.

Coincidimos, ciertamente, en que los acuerdos de relación existentes entre las IBW y las Naciones Unidas adolecen de deficiencias que han contribuido a la falta de coherencia y coordinación del sistema. Sin embargo, es lamentable que la recomendación del Grupo no haya sido más explícita sobre el objetivo que persigue esta revisión y la conclusión de acuerdos oficiales.

Tal como está redactada, la recomendación es muy ambigua con respecto a la finalidad de estos acuerdos, y existe el riesgo de que, sencillamente, contribuya a institucionalizar la marginación *de facto* que padecen las Naciones Unidas en lo que atañe a la formulación de políticas económicas y sociales.

El lenguaje utilizado por el Grupo da motivos para preocuparse. Por ejemplo, el Grupo pide un compromiso creíble de las Naciones Unidas con *otras instituciones de desarrollo*.⁴¹ También dice: *es urgente la necesidad de un compromiso auténtico y más firme entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales*.⁴² Este lenguaje no parece consecuente con la concepción de que las IBW son parte integrante del sistema de las Naciones Unidas, hecho claramente reconocido por los acuerdos de relación que firmaron de conformidad con el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, aunque sea difícil inferir esto a partir del comportamiento que las citadas instituciones han adoptado ante las Naciones Unidas. Tampoco hace mención de la OMC, a pesar del tremendo impacto que tiene sobre cuestiones de desarrollo y derechos humanos y sociales tratados por las Naciones Unidas. El Grupo respalda la noción de que *tanto el Banco Mundial como las instituciones de las Naciones Unidas han ido ampliando gradualmente sus funciones de manera que cada vez hay más superposición y duplicación entre sus respectivas labores*.⁴³

Solo en el escenario de unas IBW y OMC refundadas de verdad dentro del sistema de las Naciones Unidas como medio para alcanzar la coherencia en todo el sistema daríamos la bienvenida con cautela a esta petición del Grupo para que las IBW y las Naciones Unidas acaben por *eliminar la duplicación innecesaria y aprovechar sus respectivos puntos fuertes*. De lo contrario, la referencia ha de tomarse con reservas. En un mundo cada vez más interconectado, es inevitable que se superpongan algunas actividades de las distintas instituciones. La respuesta apropiada no es siempre cortar la labor de las organizaciones cuya acción se superpone en un ámbito determinado, sino que podría ser hallar mayor cooperación entre ellas. Como se ha dicho al principio, recelaríamos de tentativas de suprimir o reducir la capacidad de las Naciones Unidas para trabajar en asuntos de política económica sobre la base de supuestas «superposiciones» o «duplicaciones» con las instituciones de Bretton Woods.

⁴¹ Ib., párrafo 70.

⁴² Ib., párrafo 71.

⁴³ Ib.

También es importante tener presente que las virtudes de las distintas instituciones no son el resultado de una dotación natural. Reflejan las opciones por parte de los donantes para canalizar los recursos y el capital político a través de ciertas organizaciones en vez de otras. Comparar la labor realizada en un ámbito concreto por organizaciones que tenían a su disposición recursos de todo punto distintos no es una manera adecuada de medir su eficacia.

*Recomendación: las instituciones de Bretton Woods deberían tener una participación más sustantiva en las reuniones que el Consejo Económico y Social celebra en el segundo trimestre del año y en el diálogo bienal de alto nivel de la Asamblea General. Deberían centrarse en asuntos de interés común y en medidas concretas para fomentar la coherencia normativa con objeto de alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.*⁴⁴

Estamos de acuerdo con esta recomendación, ya que representa la expresión política de apoyo a los mecanismos para el diálogo y la coordinación, lo cual creemos que es dar un paso para crear un foro que incluya la discusión de las políticas económicas dentro de las Naciones Unidas. Sin embargo, no resuelve el problema de que en la actualidad las reuniones de alto nivel de las IBW con ECOSOC y el diálogo bienal de la Asamblea General no tienen impacto alguno en las discusiones fundamentales que se dan dentro de esas instituciones y funcionan, en el mejor de los casos, como instrumento informativo. A modo de ejemplo, se ha sugerido que la reunión que celebra ECOSOC en primavera podría tener lugar antes, y no después, de las reuniones del Comité para el Desarrollo y el Comité Financiero y Monetario Internacional (CFMI), sugerencia que el Informe no ha tratado.

*Las Naciones Unidas deberían tener una mayor participación y una posición más importante en el Comité para el Desarrollo.*⁴⁵

También apoyamos esta recomendación y esperamos que sienta las bases para que se adopten decisiones de más peso para poner en marcha esta participación.

*Deberían realizarse periódicamente investigaciones conjuntas, intercambios de personal y evaluaciones mutuas.*⁴⁶

Creemos que la investigación conjunta y las evaluaciones mutuas deberían ir acompañadas de recursos para poner la maquinaria de investigación de ambas instituciones en igualdad de condiciones. De lo contrario, podría conducir a cambios unidireccionales en vez de a un aprendizaje conjunto. Además, la presión para llevar a cabo investigaciones conjuntas no debería reducir el

⁴⁴ Ib., pág. 54.

⁴⁵ Ib., pág. 54.

⁴⁶ Ib., pág. 54.

espacio para que cada institución llevara a cabo la suya propia. La investigación que refleja diferentes perspectivas no es un rasgo negativo. De hecho, proporciona a los agentes políticos que la utilizan una mayor diversidad de puntos de vista. Las diferencias en los resultados de la investigación con frecuencia reflejan, sencillamente, diferencias en la estructura política y en los incentivos para fomentar la investigación presentes en las instituciones que la producen. Esto es una realidad de las organizaciones internacionales que debería tenerse en cuenta en vez de pasarse por alto.

Recomendación: para examinar la cooperación dentro de la estructura internacional para el desarrollo y asegurar la coherencia y la coordinación en cuestiones de política, se debería celebrar una reunión anual presidida por el Secretario General, en la que participaran el Presidente del Banco Mundial, el Director Gerente del FMI, el Coordinador para el Desarrollo y los jefes de otros organismos, fondos y programas pertinentes, como los directores generales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros, según los temas que fueran a examinarse.⁴⁷

Consideramos perturbadora esta recomendación, ya que añade otra reunión a las ya innumerables reuniones de coordinación. No está claro, por ejemplo, en qué diferiría esta reunión de la reunión anual de juntas de jefes ejecutivos y de las reuniones de Alto Nivel antes mencionadas de ECOSOC y la Asamblea General con las IBW y la OMC o en qué sentido añadiría algo nuevo.

Recomendación: el Grupo recomienda que el Secretario General establezca un grupo de tareas independiente que, tomando como base la labor ya realizada, desempeñe las siguientes funciones:

- *Delimitar claramente las funciones de las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados para asegurar la complementariedad de sus mandatos y eliminar la duplicación de funciones, elaborando recomendaciones concretas para consolidar o fusionar entidades cuando sea necesario. Ese proceso permitiría economizar una cantidad importante de recursos –posiblemente hasta un 20% por año– que debería utilizarse para apoyar la unificación del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países.⁴⁸*

La petición de crear un nuevo grupo, que, esta vez, se centraría más en concreto en las funciones de las Naciones Unidas y sus fondos, programas y

⁴⁷ Ib., pág. 54.

⁴⁸ Ib., pág. 45.

organismos especializados, plantea la perturbadora perspectiva de que el Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema, al centrarse en estar «unidos en la acción» en cada país está preparando el terreno para hacer una reestructuración más drástica de los órganos globales de las Naciones Unidas, que sería su consecuencia. Verdaderamente, en un nuevo escenario de programas unificados no está muy claro cuál sería el papel que representarían los distintos órganos de las Naciones Unidas y cómo podrían justificar, para que la respaldara la Junta de Desarrollo Sostenible, su existencia independiente, así como su labor en el país que no puede mostrarse como relacionada con la provisión de los ODM que encajan en uno de esos programas.

La Junta de Desarrollo Sostenible, pues, se convertiría, de manera efectiva, en el árbitro de qué organismos y programas de las Naciones Unidas son pertinentes o no. También juzgaría, de manera efectiva, al evaluar el rendimiento, si la labor de estos, aunque pertinente, es de la calidad exigida o no. Según el Grupo, la valoración sobre la Junta de Desarrollo Sostenible y el examen de la posibilidad de fusionar las juntas del PNUD, el UNFPA y UNICEF debería efectuarse al cabo de tres años.⁴⁹

El calendario de actuaciones que se está preparando para este nuevo grupo es de la máxima importancia para dar respuesta a la pregunta de qué equilibrio se encontrará entre la necesidad de coherencia y la diversidad en el sistema de las Naciones Unidas. Es de mayor importancia todavía para responder a la pregunta del equilibrio que debe haber entre las instituciones de Bretton Woods y las demás partes del sistema de las Naciones Unidas, pregunta que consideramos clave.

Sin embargo, al contestar estas preguntas parece que el Grupo ya ha minado el terreno, pues el Informe subraya la consolidación de la labor de todos los órganos de las Naciones Unidas en cada país en torno a una única visión representada por los programas unificados para los países.

*Examinar el sistema de prorrateo para financiar las actividades de los organismos especializados de las Naciones Unidas con el objeto de solucionar el actual desequilibrio entre las cuotas y las contribuciones voluntarias destinadas a la ejecución de los mandatos normativos. Ese examen debería determinar si la actual política de crecimiento real cero permite a los organismos de las Naciones Unidas cumplir sus mandatos de alcance mundial.*⁵⁰

La recomendación no dice qué sucedería si la política de crecimiento real cero no permitiera a los organismos de las Naciones Unidas cumplir los mandatos globales. En este aspecto, la recomendación llega en una coyuntura crítica en el debate que plantea revisar los mandatos y podría influir significativamente en su resultado. Hay dos respuestas posibles: o se incrementan los recursos o se reduce el número de mandatos. Así, la pregunta que surge es si esta

⁴⁹ Ib., pág. 47.

⁵⁰ Ib., pág. 45.

evaluación se utilizará como palanca suplementaria para obligar al Grupo de los 77 a aceptar que se supriman más mandatos.⁵¹

*Examinar el funcionamiento y la relevancia de las estructuras regionales existentes para determinar si siguen respondiendo a las necesidades de las regiones, teniendo en cuenta las diferencias a ese nivel y la aparición de poderosas instituciones regionales y subregionales. También se deberían considerar las posibilidades de racionalización y consolidación.*⁵²

Las comisiones regionales son importantes en la medida en que proporcionan parte de la ayuda y el conocimiento económico alternativos de la mejor calidad a los países en vías de desarrollo. Es preocupante que si bien el Grupo reconoce el *enorme potencial de bienes y conocimientos* de las comisiones regionales, también dice que han aumentado *la duplicación, la fragmentación y la incoherencia*.⁵³

Es probable que el lenguaje empleado por lo que se refiere a tener en cuenta [*las distintas necesidades de las regiones*] y *la aparición de fuertes instituciones regionales y subregionales*, así como el llamamiento a la racionalización y consolidación conduzcan a un riguroso examen del papel que desempeñan las comisiones regionales y, en potencia, a su desaparición. Es lamentable que la contribución de las comisiones regionales a la diversidad del pensamiento sobre política económica tampoco la haya mencionado el Grupo entre los criterios que propone para realizar el examen.

Una observación general sobre la petición de que se forme este nuevo grupo es que el Grupo de Alto Nivel transfiere una parte significativa de su tarea para que se haga una labor más profunda y sistemática, lo que parece mostrar que es consciente de la importancia y la complejidad de la tarea. Sin embargo, en contradicción con esto, algunas de las propuestas que se leen en el Informe del Grupo son lo bastante trascendentes para tener consecuencias sobre esa labor futura, y puede que no se obtengan resultados coherentes si no se tienen en cuenta todos los escenarios y consecuencias posibles antes de aplicarlas.

Recomendación: se debería reforzar la capacidad de la oficina del Coordinador Residente para promover y fomentar la asociación y para actuar de intermediaria entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado pertinentes a fin de obtener el

⁵¹ El Grupo de los 77 argumenta que solamente deberían revisarse mandatos más antiguos de cinco años, mientras que los países donantes, en general, se decantan por la posición según la cual habría que revisar todos los mandatos.

⁵² Informe del Grupo, pág. 45.

⁵³ *Ib.*, pág. 52.

*consenso de todos los interesados y alcanzar los objetivos específicos de cada país definidos en los respectivos planes nacionales de desarrollo.*⁵⁴

La recomendación que se acaba de citar contiene dos aspectos preocupantes: el concepto, mencionado tan a menudo, de asociación y el de la participación de la sociedad civil.

El concepto que subyace en *la asociación* deja una vez más en manos del mercado –sin intención de regularlo– la responsabilidad de solucionar los principales problemas sociales y medioambientales del mundo. Los Estados, en particular los ricos y poderosos, eluden todo compromiso institucional o financiero dentro del sistema de las Naciones Unidas, mientras que las instituciones internacionales financieras y económicas, la OMC sobre todo, y los recursos privados se convierten, casi en exclusiva, en el único marco para encarar los desafíos. Sin embargo, no podemos garantizar que enfrenten el problema, ni tampoco que rindan cuentas si resulta que no lo hacen.

Además, se ha expresado preocupación sobre el hecho de que las asociaciones, al no estar contenidas en ningún acuerdo programático, no proyectan luz sobre la relación que hay entre los acuerdos que las contienen y los objetivos (declaración política y plan de acción) aprobados en el ámbito de las Naciones Unidas. Así, los mecanismos para la rendición de cuentas de los asociados tampoco están claros. Cuando los planes de acción exigen que se busque financiación suplementaria, la asignación a tales acuerdos de asociación puede, de facto, sustraer esos fondos al control de las instituciones públicas.

En cuanto a la referencia a la sociedad civil y su participación, es lamentable que la mención parezca restringida a este único apartado del Informe. La aparente renuencia a reconocer la sociedad civil y, así, abrir espacios de participación real en la labor de conseguir una coherencia mayor en todo el sistema es algo que nos preocupa.

Recomendación: las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que demostraran su voluntad de reforma deberían recibir financiación básica completa. Los fondos y programas que demostraran su voluntad de introducir reformas, aumentar su eficacia y colaborar entre sí deberían recibir financiación básica completa mediante marcos multianuales mejorados y reforzados que incluyeran prioridades estratégicas, prioridades de financiación conexas e indicadores claros y precisos. Para 2008, los fondos y los programas deberían haber adoptado sus ciclos de financiación multianuales para facilitar la coordinación estratégica.

⁵⁵

Damos la bienvenida a que se preste atención al problema de la financiación básica en las Naciones Unidas. El Grupo apoya soluciones a un problema que se deja sentir profundamente en los órganos de las Naciones Unidas y que es, sin duda alguna, uno de los obstáculos principales para su eficacia y el

⁵⁴ Ib., párrafo 76.

⁵⁵ Ib., pág. 57.

cumplimiento de los mandatos. Sin embargo, la cláusula que subordina la financiación básica a la *voluntad de introducir reformas, aumentar su eficacia y colaborar entre sí* suscita preocupaciones. Bien puede llegar a funcionar como sistema de incentivos para que los órganos de las Naciones Unidas se adhieran a una visión uniforme de cómo alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, quitando espacio a planteamientos distintos e innovadores en la resolución global de problemas.

Además, creemos que no puede hacerse frente al problema de la financiación básica apelando solo a contribuciones voluntarias, como insiste el Grupo de Alto Nivel: *se alentaría firmemente a los donantes a que aportaran contribuciones a través de esos fondos.*⁵⁶ Para los desafíos a que se enfrenta el sistema de las Naciones Unidas, incluso un sistema reformado, es necesaria una financiación sostenida, previsible y duradera en vez de contribuciones voluntarias.

*Prácticas empresariales relativas a la planificación de recursos, los recursos humanos, los servicios comunes y la evaluación – deben alcanzar plena compatibilidad como principales impulsores de la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas–. Deberían crearse más oportunidades para la movilidad del personal y debería haber un acuerdo en todo el sistema sobre la gestión basada en los resultados, así como un mecanismo de evaluación independiente y metodologías comunes de evaluación y comparación que abarcaran la totalidad del sistema. Las Naciones Unidas deberían estudiar sistemáticamente las oportunidades y las posibilidades de establecer servicios conjuntos.*⁵⁷

*Recomendación: la Junta de Jefes Ejecutivos, presidida por el Secretario General, debería liderar los esfuerzos por asegurar una gestión más eficaz, transparente y responsable en el sistema de las Naciones Unidas.*⁵⁸

*Recomendación: se deberían armonizar las prácticas institucionales del sistema de las Naciones Unidas.*⁵⁹

El sistema de las Naciones Unidas desempeña (o, por lo menos, debería desempeñar) un papel global equivalente al desempeñado por el gobierno en el Estado. Y los gobiernos, en los Estados, cumplen la tarea de gestionar el sector público. En ese sentido, el sistema de las Naciones Unidas es y será el gestor del sector público global.

Así, consideramos muy preocupante que se haga hincapié en la introducción de criterios que son propios del mundo empresarial y en especial que se vincule el funcionamiento y la financiación de una administración pública a sus

⁵⁶ Ib., pág. 58.

⁵⁷ Ib., pág. 59.

⁵⁸ Ib., pág. 60.

⁵⁹ Ib.

resultados. La recomendación refuerza estrechas perspectivas sobre la administración y la lógica del beneficio, pasando por alto el abanico de experiencias desarrollado por los propios órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones que actúan sin ánimo de lucro, que valoran la eficacia y la eficiencia dentro de una actitud de servicio público (a la comunidad).

Si bien la Organización de las Naciones Unidas, como organización en fase de aprendizaje, debe aprender de todos los que tienen algo que aportar (incluido el sector privado), debe aceptar estas aportaciones solo en la medida en que sirven a su eficacia y eficiencia sin minar el mandato básico que la rige. Aprender únicamente de la experiencia del sector privado podría minar el principio que subyace en este Informe: la coherencia.

