

Resumen

Afrontando los problemas de su época, los líderes del mundo crearon hace 60 años nuevas instituciones multilaterales —las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— en la convicción de que la cooperación internacional era el mejor modo de resolver los problemas del mundo de posguerra.

Hoy nosotros también afrontamos problemas importantes: la nuestra es una época de cambio mundial, que, en velocidad, alcance y magnitud, no tiene precedentes. A medida que las partes del mundo se vuelven más interdependientes estamos más expuestos a desigualdades económicas y sociales graves y crecientes. La pobreza, la degradación del ambiente y el retraso del desarrollo agravan la vulnerabilidad y la inestabilidad en detrimento de todos. La consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y los objetivos de desarrollo más amplios acordados internacionalmente es fundamental para la estabilidad y la prosperidad económicas del mundo.

Las Naciones Unidas desempeñaron un papel decisivo en la articulación de los objetivos de desarrollo del Milenio. Ahora deben tomar medidas para alcanzar esos objetivos y los demás objetivos de desarrollo y para apoyar a los gobiernos en la ejecución de sus planes nacionales. Sin embargo, sin reformas ambiciosas y de largo alcance las Naciones Unidas no podrán cumplir sus promesas y mantener su posición legítima en el corazón del sistema multilateral. A pesar de su legitimidad única, incluida la universalidad de su composición, la posición de las Naciones Unidas como actor central en el sistema multilateral está debilitada por la falta de concentración en los resultados, con lo cual perjudican, principalmente, a los más pobres y más vulnerables.

La Cumbre Mundial celebrada en Nueva York en 2005 dio nuevo impulso a la necesidad de reformar las Naciones Unidas. Por iniciativa del Secretario General, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas ha trabajado más de seis meses para examinar el modo en que el sistema de las Naciones Unidas puede responder más eficazmente a los problemas de desarrollo, ambientales y humanitarios del mundo del siglo XXI.

Hemos hecho una evaluación completa de los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de las Naciones Unidas, consultando a las partes interesadas de todo el mundo. Encomiamos a las Naciones Unidas como fuerza indispensable que impulsa el discurso sobre el desarrollo humano definiendo y creando un consenso mundial en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y los demás objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, desempeñando un papel directivo en la elaboración del concepto de desarrollo sostenible, respondiendo rápidamente a los desastres humanitarios y movilizándolo la acción internacional para la protección del ambiente. El sistema de las Naciones Unidas también sigue desempeñando un papel esencial como convocador, fijando normas y asesorando a los países en la aplicación de las normas a nivel mundial, regional, nacional y local.

Sin embargo, también hemos visto que la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo y ambiente a menudo es fragmentaria y débil. La ineficiencia e ineficacia de la gobernanza y la imprevisibilidad de la financiación han contribuido

a la incoherencia de las políticas, a la duplicación y a la ineficacia operacional de todo el sistema. La cooperación entre organizaciones ha sido dificultada por la competencia por fondos, la ampliación gradual de las misiones y prácticas operativas anticuadas.

La unidad de acción y la superación de la fragmentación del sistema es uno de los temas centrales de nuestro informe. Aplicadas en bloque, nuestras recomendaciones podrían producir un cambio abrupto de la forma en que las Naciones Unidas funcionan en la Sede, en cada región y en cada país. Si se aplicaran, las recomendaciones podrían enfocar mejor las actividades en el funcionamiento, la eficiencia, la rendición de cuentas y los resultados dentro del sistema de las Naciones Unidas, y también podrían aumentar el papel y la voz de los países en desarrollo. Estos cambios afirmarían y fortalecerían el papel de las Naciones Unidas en el sistema multilateral.

Hemos elaborado un conjunto de recomendaciones claras basadas en cinco direcciones estratégicas:

- Asegurar la coherencia y la consolidación de las actividades de las Naciones Unidas conforme al principio de la propiedad nacional, en todos los niveles (nacional, regional y Sede).
- Establecer la gobernanza y los mecanismos de gestión y financiación adecuados para potenciar y apoyar la consolidación y vincular el funcionamiento y los resultados de las organizaciones de las Naciones Unidas con su financiación.
- Reformar las prácticas operativas del sistema de las Naciones Unidas para asegurar la concentración en los resultados, la respuesta a las necesidades y la consecución de resultados por el sistema de las Naciones Unidas, medidos según el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- Crear nuevas oportunidades importantes de consolidación y establecimiento efectivo de la unidad de acción de las Naciones Unidas mediante un examen profundo.
- Aplicar las recomendaciones con urgencia, pero no en forma mal planeada y apresurada que podría comprometer el cambio permanente y efectivo.

La unidad de acción es un concepto básico del presente informe: las Naciones Unidas tienen que superar su fragmentación y funcionar como una unidad mediante una dedicación más firme a la colaboración en la aplicación de una sola estrategia, en busca de un solo conjunto de objetivos. Hemos elaborado recomendaciones ambiciosas pero realistas que pueden cambiar radicalmente la forma en que las organizaciones funcionan en la Sede, en cada región y en cada país, de manera que las Naciones Unidas puedan ser más que la suma de sus partes.

La esencia de nuestra visión es que las Naciones Unidas funcionen como una unidad en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y ambiente. La pericia normativa y analítica de las Naciones Unidas, sus capacidades operacionales y de coordinación y su papel de promoción se combinarían más eficazmente a nivel nacional, regional y mundial. Con ese fin, los Estados Miembros deben dar forma a las estructuras de gobernanza, al marco de financiación y a las prácticas operativas.

Funcionamiento unificado de las Naciones Unidas para el desarrollo – a nivel del país

Recomendamos el establecimiento de un sistema unificado de las Naciones Unidas a nivel de país, con un solo jefe, un solo programa, un solo presupuesto y, cuando corresponda, una sola oficina.

Un tercio de los programas de país de las Naciones Unidas incluyen más de 10 organismos de las Naciones Unidas y en casi un tercio de ellos cada organismo de las Naciones Unidas gasta menos de 2 millones de dólares de los Estados Unidos. El sistema unificado debe basarse en la consolidación de todas las actividades de programa de las Naciones Unidas a nivel de país, cuando el país lo desee. El programa debe ser elaborado por el país mismo y pertenecer al país y estar de acuerdo con sus prioridades nacionales. La ejecución eficaz requiere un solo marco presupuestario.

La administración de los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas requiere un solo jefe —un coordinador residente empoderado. El coordinador residente será elegido sobre la base del mérito y de un examen competitivo claramente abierto a candidatos externos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al sistema de las Naciones Unidas. Para asegurar en todo el sistema la propiedad del sistema de coordinadores residentes, el papel del PNUD debe cambiar. El PNUD debe fortalecer y concentrar su trabajo operacional en la coherencia de las políticas y la posición del equipo de las Naciones Unidas para el país y retirarse de la política sectorial y del trabajo de creación de capacidad que hacen otras entidades de las Naciones Unidas.

Recomendamos que se establezcan cinco experimentos del sistema unificado de las Naciones Unidas para 2007 y, si resultan satisfactorios en el examen, 20 programas de país del sistema unificado para 2009, 40 para 2010 y sistema unificado para todos los demás programas que correspondan para 2012.

Sistema unificado de las Naciones Unidas para el desarrollo – a nivel de la Sede

Recomendamos el establecimiento de una Junta de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para supervisar los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas.

Una junta coordinadora es necesaria para supervisar los programas de país del sistema unificado, para dar coherencia a todo el sistema, asegurar la coordinación y vigilar el funcionamiento de las actividades mundiales. Proponemos que las reuniones conjuntas actuales de las juntas del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se combinen en este órgano de supervisión estratégica, la Junta de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que sería responsable ante el Consejo Económico y Social.

La Junta debe estar formada por un conjunto representativo de Estados miembros sobre la base de la representación geográfica equitativa y debe aumentar la participación y la voz de los países en desarrollo. La Junta estaría encargada de

aprobar el programa por países del sistema unificado de las Naciones Unidas, asignar fondos y evaluar el funcionamiento del programa en relación con el progreso hacia los objetivos acordados con el país del programa. La Junta también debe ejercer una supervisión estratégica del sistema para impulsar la coordinación y la planificación conjunta entre todos los fondos, programas y organismos y para detectar superposiciones y lagunas.

Recomendamos que el Secretario General nombre un Coordinador de las Naciones Unidas para el Desarrollo, encargado del funcionamiento y la rendición de cuentas de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.

El Administrador del PNUD debe servir de Coordinador para el Desarrollo. El Coordinador para el Desarrollo debe ser responsable ante la Junta y tener el apoyo de un grupo de coordinación de alto nivel, formado por los jefes de los principales organismos de desarrollo y una secretaría experta sacada de todo el sistema de las Naciones Unidas. La evolución del papel del PNUD como administrador del sistema de coordinadores residentes requiere el establecimiento de un código de conducta y de una barrera de protección entre sus actividades operacionales simplificadas y otras funciones.

Recomendamos que el Secretario General establezca un grupo de tareas independiente para seguir eliminando la duplicación dentro del sistema de las Naciones Unidas y consolidar las entidades de las Naciones Unidas cuando sea necesario.

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.

Sin embargo, es evidente que el sistema de las Naciones Unidas adolece de gran número de funciones que se superponen, faltas de coordinación e incoherencia de políticas. El grupo de tareas independiente debe indicar claramente las funciones que cumplen los fondos, programas, organismos especializados y entidades regionales de las Naciones Unidas, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas. Debe hacer recomendaciones concretas para combinar o consolidar las funciones duplicadas y asegurar la complementariedad de los mandatos. El grupo de tareas debe presentar un informe al fin de 2007 al Secretario General, con recomendaciones claras para que se apliquen rápidamente. Esta operación podría producir ahorros anuales considerables, tal vez del orden de 20% por año; la cuantía exacta debe determinarse mediante análisis en el examen del grupo de tareas. Los ahorros logrados con el aumento de la eficiencia podrían asignarse a los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas.

Financiación, ejecución y rendición de cuentas basadas en los resultados

Recomendamos el establecimiento de un mecanismo de financiación para los objetivos de desarrollo del Milenio a fin de asegurar la financiación multianual para los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas lo mismo que para los organismos que funcionen bien.

Para que las Naciones Unidas funcionen de manera más coherente y eficaz, a nivel de país y mundial, hay que introducir cambios considerables en la forma en que se administra la financiación que aportan los donantes. Las estructuras anuales de financiación de las Naciones Unidas están muy fragmentadas, son imprevisibles y tienen demasiadas restricciones del uso de los fondos, lo cual ha alentado la duplicación y la ineficiencia. Esto limita la capacidad de las Naciones Unidas y de los países en que se ejecutan los programas de tomar decisiones estratégicas y socava los principios del multilateralismo y la propiedad nacional.

Un nuevo mecanismo de financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio para los fondos voluntarios de donantes (entidades públicas, privadas y de las Naciones Unidas) aseguraría financiación multianual para los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas lo mismo que para los organismos que funcionarían bien. La Junta de Desarrollo Sostenible dirigiría este mecanismo. Las contribuciones de los donantes serían voluntarias y podrían especificarse. También debería haber financiación adicional disponible a discreción de la Junta para recompensar a las sedes de los fondos, programas y organismos especializados que funcionarían bien y para colmar las lagunas y financiar las prioridades de los programas del sistema. Para elevar al máximo el efecto en la promoción de las prioridades de los países, instamos a los donantes a que aporten financiación multianual y a que reduzcan considerablemente las restricciones que imponen al uso de los fondos.

Recomendamos que las organizaciones de las Naciones Unidas que estén dedicadas a la reforma y la demuestren reciban financiación multianual completa.

Los donantes deben apoyar la financiación multianual unificada para los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas y los presupuestos básicos de las entidades de las Naciones Unidas dedicadas a la reforma. Los donantes demostrarían con su acción que la financiación y el funcionamiento están vinculados con los resultados y la reforma.

Los marcos de financiación multianual pueden administrarse para aumentar la concentración en las prioridades estratégicas. Los ciclos de financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas deben alinearse para facilitar la coordinación estratégica general del trabajo programático de las Naciones Unidas. Los presupuestos prorrateados de los organismos especializados deben revisarse para asegurar que tengan recursos básicos suficientes para cumplir sus mandatos estratégicos.

El funcionamiento, la financiación y la rendición de cuentas de las organizaciones de las Naciones Unidas están relacionadas integralmente. La financiación debe seguir al funcionamiento y recompensar los resultados tanto en los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas como en la financiación de la Sede. El objeto de vincular la financiación con el funcionamiento no es reducir la financiación sino mejorar los resultados. De hecho, si fueran más eficaces, las Naciones Unidas podrían ser un socio importante en el uso eficaz de un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo. El precio del mal funcionamiento no debe imponerse a los países reduciendo la financiación de las Naciones Unidas, sino a la administración y a las instituciones. Si el sistema reformado de las Naciones Unidas demostrara mejores resultados estaría mejor colocado para captar un aumento de la ayuda.

La Junta de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, con la asistencia de una Dependencia Especial de Financiación para el Desarrollo y Funcionamiento en su secretaría, debe publicar evaluaciones internas de los gastos y el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas, lo mismo que evaluaciones de los planes de cada fondo, programa y organismo, a las cuales la Junta tendría acceso. El funcionamiento de las organizaciones de las Naciones Unidas en la promoción de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente debe medirse. Estas evaluaciones informarían las decisiones sobre financiación, tanto las de los donantes que hacen contribuciones directas como las que se tomaran mediante el mecanismo discrecional de financiación de los objetivos de desarrollo del Milenio que se pondría a disposición de la Junta, como ya se ha indicado.

La modernización y la reforma de las prácticas operativas, que serían dirigidas por el Secretario General, deben ejecutarse urgentemente. Los procedimientos para la planificación de recursos, recursos humanos, servicios comunes y evaluación deben llegar a la plena compatibilidad como principales motores de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas. Debe haber más oportunidades de movilidad del personal y un acuerdo en todo el sistema con respecto a la gestión basada en los resultados, lo mismo que una evaluación independiente de todo el sistema de las Naciones Unidas y métodos comunes de evaluación y comparación. Las Naciones Unidas deben aprovechar sistemáticamente las oportunidades de ampliar los servicios comunes.

Los países en que se ejecutan programas y los donantes deben poder ver y comparar los verdaderos gastos generales de la ejecución mediante la introducción y publicación sistemática de los gastos de administración y servicios auxiliares.

Para promover la transparencia y la rendición de cuentas, recomendamos que se establezca para 2008 un sistema común de evaluación de las Naciones Unidas, sobre la base de un método común de evaluación.

Asistencia humanitaria

Las Naciones Unidas tienen un papel único y principal que desempeñar en los desastres y emergencias humanitarios. Recomendamos que este papel se amplíe mediante:

- El aumento de coordinación entre las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales, incluidas la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, mediante un método de “grupos” para establecer papeles directivos en la prestación de formas determinadas de asistencia, como vivienda, agua, alimentos, etc.
- La financiación completa del Fondo central para la acción en casos de emergencia para acelerar y hacer más eficaces las corrientes de fondos en respuesta a un desastre.
- La aclaración de los mandatos de las Naciones Unidas con respecto a la responsabilidad en relación con las personas internamente desplazadas.
- El aumento de las inversiones en reducción de riesgos, alerta temprana y estrategias y mecanismos innovadores de asistencia en caso de desastre.

- Fortalecimiento del liderazgo, aceleración de la financiación y mejor cooperación en los períodos de transición después de conflictos y después de desastres, con un papel directivo claro para el PNUD una vez que ha terminado la coordinación de las actividades humanitarias.
- Evaluación y examen periódico del funcionamiento de los organismos de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales en la asistencia humanitaria.

Ambiente

Hay razones cada vez mayores para tomar medidas urgentes con respecto al ambiente. Las prioridades ambientales demasiado a menudo se han aislado de las prioridades del desarrollo económico. Pero la degradación del ambiente mundial, incluido el cambio climático, tendrá consecuencias económicas y sociales de largo alcance que afectarán la capacidad del mundo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Como los efectos son mundiales y son sentidos desproporcionalmente por los pobres, es urgentemente necesaria una acción multilateral coordinada para promover la sostenibilidad ambiental.

Recomendamos que la gobernanza ambiental internacional se fortalezca y se haga más coherente a fin de aumentar la eficacia y la precisión de las actividades ambientales en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendamos que, como base para las reformas encaminadas a aumentar la coherencia de todo el sistema, el Secretario General encargue una evaluación independiente de la gobernanza ambiental internacional dentro del sistema de las Naciones Unidas y de la reforma respectiva.

Recomendamos elevar la categoría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y darle verdaderas facultades para que funcione como el pilar de la política ambiental del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendamos además que las entidades de las Naciones Unidas cooperen más eficazmente en forma temática y mediante alianzas, poniendo un organismo especialmente dedicado en el centro.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial debe fortalecerse como el principal mecanismo financiero para el ambiente mundial, a fin de ayudar a los países en desarrollo a crear capacidad. Deben aumentarse considerablemente los recursos del Fondo para que pueda afrontar la tarea que imponen el cambio climático y otras cuestiones ambientales.

También hemos hecho varias recomendaciones para asegurar que las Naciones Unidas ayuden a los países a incorporar el ambiente en sus estrategias y medidas, para elevar la posición del desarrollo sostenible en la arquitectura institucional de las Naciones Unidas y en las actividades en los países, y para lograr el equilibrio necesario entre los tres pilares (el económico, el social y el ambiental) del desarrollo sostenible.

Género: clave del desarrollo eficaz

Recomendamos el establecimiento de una entidad dinámica de las Naciones Unidas concentrada en la igualdad de los géneros y el empoderamiento de la mujer.

Consideramos que la igualdad de los géneros es fundamental para conseguir resultados de desarrollo efectivos, y el Secretario General nos dio un mandato específico de sugerir cambios radicales para mejorar el funcionamiento. Por tanto proponemos un cambio abrupto de las actividades de las Naciones Unidas en pro de la igualdad de los géneros y del empoderamiento de la mujer, como sigue:

- Las tres entidades actuales de las Naciones Unidas deben unificarse en una entidad de género mayor e independiente, encabezada por un Director Ejecutivo con el rango de Secretario General Adjunto, nombrado por competencia meritocrática claramente abierta a las personas externas a las Naciones Unidas.
- La entidad de género debe tener un papel normativo y promotor fortalecido combinado con una función de programación dirigida a grupos determinados.
- La entidad de género debe estar plena y ambiciosamente financiada.
- La igualdad de los géneros sería un componente de todos los programas de país del sistema unificado de las Naciones Unidas.
- La dedicación a la igualdad de los géneros es y debe seguir siendo mandato de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Coordinación con otros organismos multilaterales

Las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods se establecieron con la intención de que trabajarían juntas en forma complementaria. Con el tiempo el Banco Mundial y las instituciones de las Naciones Unidas han ampliado gradualmente sus funciones, de manera que ahora hay cada vez más superposición y duplicación en su labor. Es necesario establecer un equilibrio entre la competencia sana y la superposición ineficiente y las lagunas. Las instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas tienen que trabajar en colaboración más estrecha para eliminar la duplicación innecesaria y aprovechar sus respectivos puntos fuertes.

Por tanto recomendamos, con carácter urgente, que el Secretario General, el Presidente del Banco Mundial y el Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional establezcan un proceso para examinar, actualizar y concertar acuerdos oficiales sobre sus funciones respectivas y sus relaciones a nivel mundial y nacional. Estos exámenes deben actualizarse periódicamente además de evaluarse. Este proceso debe emprenderse sobre la base del mejor funcionamiento, la ejecución fortalecida y el papel más influyente que las Naciones Unidas tendrán si nuestras reformas se aplican.

Aplicación

Hemos propuesto un conjunto amplio de recomendaciones que, juntas, podrían hacer que las Naciones Unidas respondieran mucho más a las necesidades de sus Estados Miembros, y en particular a las de los países en desarrollo. Las Naciones Unidas se volverían más eficaces, concentrarían más su acción y serían más capaces de conseguir resultados. Si las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y todas las partes interesadas aplican nuestras recomendaciones, las Naciones Unidas podrían convertirse en un motor del desarrollo para erradicar la pobreza en alianza con la sociedad civil y el sector privado. Una organización reformada podría captar el aumento de los recursos para el desarrollo que se prometió en 2005 fortaleciendo su papel habilitador en el desarrollo y produciendo bienes públicos mundiales más eficaces en beneficio de todos.

Las presentes recomendaciones no son una lista de posibilidades sino un bloque integrado. Cada recomendación es esencial para hacer que el sistema sea más que la suma de sus partes, y no menos, como ha ocurrido a veces. Cada una de las recomendaciones debe aplicarse con rigor y urgencia y sin diluir su propósito.

Reconocemos que la aplicación de estas reformas entrañará problemas considerables y a veces el sacrificio de intereses particulares de organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Estos organismos, fondos y programas tendrán que trabajar en colaboración más estrecha y eficaz con el resto del sistema de las Naciones Unidas en provecho del bien común. Estas recomendaciones también representan un reto para los donantes, porque proponen cambiar la forma en que financian las Naciones Unidas de acuerdo con los principios del multilateralismo y de la propiedad nacional en diferentes niveles.

El grupo que nos interesa especialmente son los miles de millones que no gozan de la prosperidad y el bienestar que muchos de nosotros damos por supuestos y cuya pobreza inspiró un llamamiento mundial a la acción: los objetivos de desarrollo del Milenio. En beneficio de los pobres y los indigentes necesitamos una Organización eficiente, que esté bien gobernada y bien financiada y que siga siendo depositaria mundial de la esperanza.

Está en nuestra mano producir un efecto real y duradero mediante las reformas esenciales indicadas en estas propuestas. Todas las partes interesadas del sistema de las Naciones Unidas deben aprovechar esta oportunidad. La diferencia entre las decisiones y medidas que tomemos sobre las reformas será para millones de personas de todo el mundo la diferencia entre la esperanza y la desesperación, y para algunos la diferencia entre la vida y muerte.