

**MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR EL DESEMPEÑO  
GLOBAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
AL NIVEL DE LOS PAÍSES**

**Parte I**

**RESEÑA DE LA REFORMA DE LAS ACTIVIDADES DE  
DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS**

*preparado por*

*Doris Bertrand*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra, 2005**



**Naciones Unidas**

**JIU/REP/2005/2(Part I)**

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR EL DESEMPEÑO  
GLOBAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
AL NIVEL DE LOS PAÍSES**

**Parte I**

**RESEÑA DE LA REFORMA DE LAS ACTIVIDADES DE  
DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS**

*preparado por*

*Doris Bertrand*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas, Ginebra, 2005**

De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido "forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia".

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS .....		iv
RESUMEN .....	A - K	v
INTRODUCCIÓN .....	1 - 9	1
I. RESEÑA DE LA REFORMA DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS .....	10 - 38	3
A. Etapa I: 1945-1966 .....	11	4
B. Etapa II: 1966-1997 .....	12 - 31	4
C. Etapa III: La reforma de las Naciones Unidas, 1997.....	32 - 35	11
D. Tendencias de base emergentes en la cooperación para el desarrollo .....	36 - 38	12
<i>Annex:</i> List of some reform proposals since 1978.....		15

## SIGLAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo (OCDE)
CE	Comunidades Europeas
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos (del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDAF	Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo

## RESUMEN

A. Si se mide por los niveles de financiación, el papel que desempeñan las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados en el desarrollo internacional es modesto. Corresponden a las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especiales solamente 4.705 millones de dólares de los EE.UU. de contribuciones a los recursos básicos de los miembros, de los 69.000 millones de dólares de los EE.UU. de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), según la última cifra publicada<sup>1</sup>. Esto equivale a menos del 7% de la AOD neta, sin incluir las sumas a disposición de las instituciones de Bretton Woods, tanto para préstamos como para donaciones. El punto fuerte de las Naciones Unidas en materia de desarrollo reside en que promueve un enfoque del desarrollo amplio y centrado en el ser humano y valores como la universalidad, el multilateralismo, la neutralidad, la objetividad, la flexibilidad y la capacidad de utilizar los recursos disponibles de manera flexible en provecho de los países asociados<sup>2</sup>. Se considera que la asistencia técnica y las actividades operacionales de las Naciones Unidas, realizadas en 135 países, son especialmente útiles gracias a su capacidad de vincular los objetivos nacionales e internacionales tanto en el asesoramiento como en la ejecución. La cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas está exento de condicionalidad, en el sentido clásico de obtener influencia y poderío para beneficiar los intereses de la comunidad de donantes. Una de las principales contribuciones de las Naciones Unidas ha consistido en definir y agrupar a los asociados en torno a un programa de desarrollo

---

<sup>1</sup> Richard Manning, "2004 Development Cooperation Report", OCDE, 2005, vol. 1. La última cifra de AOD corresponde a 2003. Con arreglo a la información recibida de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, las contribuciones a las instituciones de Bretton Woods para fines de desarrollo son inferiores a las que se hacen al sistema de las Naciones Unidas en razón de que estas instituciones utilizan también los beneficios de sus préstamos anteriores y, en el caso del BIRF, del mercado internacional de capitales. Así pues, el monto total de AOD aportada por los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) al Banco Mundial y el FMI combinados ascendía en 2003 a 3.700 millones de dólares de los EE.UU. Los préstamos totales brutos de esas instituciones eran, sin embargo, mucho mayores: 10.600 millones de dólares del BIRF (en condiciones de mercado), 6.900 millones de dólares de la AIF (en condiciones de favor) y 1.200 millones de dólares del FMI (corrientes de fondos en condiciones de favor solamente), por ejemplo, a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Las cifras preliminares de que se dispone sobre la AOD neta en 2004 indican un considerable aumento, de 78.600 millones de dólares, de los cuales 25.100 millones de dólares, o el 31,9%, se consideran multilaterales.

<sup>2</sup> Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, informe del Secretario General, 28 de mayo de 2004, párrs. 11 y 17. En la introducción (parte I) de la última resolución sobre la revisión trienal amplia, la resolución A/RES/59/250 de 17 de diciembre de 2004, se reafirma en el párrafo 2 que "las características fundamentales de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben ser, entre otras, su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y multilateralismo, así como su capacidad de atender con flexibilidad a las necesidades de desarrollo de los países receptores... en beneficio de los países receptores, a solicitud de ellos y de conformidad con sus propias políticas y prioridades de desarrollo".

internacionalmente convenido mediante la realización de conferencias internacionales, la formulación de planes de acción, y por último y sobre todo, la Cumbre del Milenio y la Declaración del Milenio. Las Naciones Unidas han logrado forjar alianzas con otros asociados más fuertes -el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos<sup>3</sup> y las instituciones de Bretton Woods- para ayudar a los países en su lucha contra la desigualdad y la pobreza, y han seguido siempre tratando de obtener más recursos para el desarrollo.

B. "En un mundo en que la exigencia de obtener un apoyo colectivo de alta calidad para estrategias y sistemas verdaderamente nacionales, con programas sectoriales y apoyo presupuestario incrementados" para la aplicación del programa internacional de desarrollo contenido, entre otras cosas, en los objetivos de desarrollo del Milenio, "la coherencia de los sistemas de las Naciones Unidas sobre el terreno será aún más esencial". Los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas dedicados a cuestiones de desarrollo "necesitan encontrar su lugar en la arquitectura en evolución"<sup>4</sup>. El desafío es importante si se quiere que las Naciones Unidas puedan dar, como deben, una respuesta coherente a las necesidades prioritarias de los países asociados dentro del contexto más amplio de todos los demás participantes importantes en las actividades de desarrollo. Para ello será necesario iniciar un debate transparente en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con otros participantes importantes, tales como las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y las entidades regionales, a fin de aclarar mejor los papeles respectivos sobre la base del reconocimiento de las ventajas comparativas claras de cada uno.

C. La aplicación del programa de desarrollo convenido sigue dificultada por la existencia de una multitud de diferentes participantes (bilaterales, regionales y multilaterales) con estructuras de adopción de decisiones, políticas, procedimientos y culturas institucionales y de gestión diferentes, sin tener en cuenta las numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales que participan también en la cooperación internacional para el desarrollo. Las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados, con su diversidad de órganos rectores, proyectos de asistencia técnica, mecanismos de ejecución de los programas y sistemas de rendición de cuentas, no han sido siempre buenos ejemplos de coherencia y constancia.

D. Se comprendió muy pronto la necesidad de corregir las deficiencias resultantes de estas estructuras diversificadas. En efecto, en los últimos 50 años varias comisiones y grupos especiales y de personalidades destacadas, así como muchos expertos del mundo académico, han tratado de reformar el sistema de las Naciones Unidas en general, y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en particular, y han identificado las lagunas existentes en él con miras a hacerlo más eficiente. Dado que muchos de estos informes y recomendaciones siguen siendo válidos, tanto en lo que respecta al análisis como a las medidas correctivas, en la parte I y su

---

<sup>3</sup> Para los miembros actuales de la OCDE/CAD, véase el sitio web: <http://www.oecd.org/dac>.

<sup>4</sup> Richard Manning, "ODA Trends and Implications for the United Nations System at Country Level", carta de 18 de octubre de 2004 a la Subsecretaria General Louise Frechette, como aporte para el Retiro de trabajo de octubre de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE).

anexo se enumeran las propuestas de reforma más importantes, haciendo especial hincapié en las que se refieren a cuestiones de desarrollo.

E. La situación cambió en 1997 cuando el Secretario General de las Naciones Unidas presentó su programa de reforma y las instituciones de Bretton Woods iniciaron paralelamente un proceso de reformas<sup>5</sup>; ambos procesos parecen haber caído en un terreno más fértil. El hecho de que la reducción de la pobreza haya sido aceptada por la comunidad internacional de desarrollo como el objetivo central del Programa Internacional de Desarrollo ha contribuido a abrir nuevas posibilidades para el fortalecimiento de las asociaciones existentes y para trabajar en cooperación más estrecha en la elaboración, la planificación y la ejecución.

F. Las anteriores propuestas de reforma se han ocupado también de la cuestión de determinar si la estructura del sistema es adecuada para las tareas que debe realizar en un contexto internacional cambiante<sup>6</sup> y han ofrecido algunas soluciones. No parece probable que la comunidad internacional haga frente en un futuro próximo al desafío de examinar a fondo la arquitectura existente de las organizaciones internacionales, y con ella el sistema de las Naciones Unidas (representado por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), que incluye las instituciones de Bretton Woods). No parece existir actualmente la voluntad política de ocuparse de esta cuestión. Es posible que esto cambie, y en ese momento será importante asegurar que los Estados Miembros puedan volver a examinar las propuestas de reforma anteriores de una manera fácilmente accesible, como se recomienda en el presente informe.

G. Es probable en consecuencia que algunas cuestiones centrales, como las relaciones entre los organismos especializados y el resto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, permanezcan por el momento sin cambios, y no es probable que se reformen fundamentalmente los mandatos y las estructuras de administración originales. La cuestión consiste entonces en la forma de definir más claramente los papeles respectivos de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas en el desarrollo y la asistencia técnica, a fin de organizar las relaciones de trabajo de todas las partes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas las instituciones de Bretton Woods, a fin de optimizar la eficiencia en la planificación, la programación y la ejecución en beneficio de los países asociados, especialmente sobre el terreno. Se reconoce ya que el punto de partida de la reforma de las Naciones Unidas al nivel de los países debe ser un programa común coherente firmemente anclado en las prioridades nacionales y que responda a las necesidades nacionales<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esto se describe extensamente en el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio", JIU/REP/2002/2, Ginebra 2002, Segunda parte: A: Reformas en las Naciones Unidas, párrs. 84 a 87; y B: Actividades de reforma paralelas en las instituciones de Bretton Woods, párrs. 88 a 92.

<sup>6</sup> Más recientemente también en "Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas", informe del Secretario General, A/58/323, 2 de septiembre de 2003, párr. 91.

<sup>7</sup> "Towards a more effective United Nations at the Country Level", Resumen del Retiro de trabajo de la JJE realizado el 29 de octubre de 2004, Nueva York, pág. 4.

H. Contra el telón de fondo de las nuevas tendencias en el ámbito del desarrollo, en este informe nos ocuparemos de algunas cuestiones relativas a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en cuanto se refieren al desempeño al nivel de los países, y se recomendarán medidas para mejorar su eficiencia. Algunas cuestiones ya se han planteado en un contexto u otro, e incluso han recibido apoyo, pero no se han traducido plenamente en realidades operacionales sobre el terreno. En opinión del Inspector, las cuestiones que se tratan en el presente informe y las recomendaciones que se formulan contribuirán a efectuar el cambio que se pedía en el Retiro de la JJE a fines de 2004, en la medida en que corresponden a los desafíos planteados en los análisis y resoluciones actuales<sup>8</sup>.

I. Debido a limitaciones de espacio, este informe tiene dos partes, la primera de las cuales se ocupa de la historia de la reforma en las Naciones Unidas, y en especial de las actividades operacionales. En la segunda parte se encaran las siguientes cuestiones y se formulan recomendaciones para mejorarlas:

- Promoción de una cultura de colaboración para mejorar los análisis, la planificación y la ejecución y los resultados de los programas;
- Simplificación y armonización de los procedimientos;
- Racionalización de la presencia sobre el terreno;
- Vigilancia de los progresos de las actividades operacionales para el desarrollo;
- Medidas encaminadas a mejorar la transparencia.

J. Las partes I y II deben leerse juntas. Cada parte contiene sus propias recomendaciones.

K. En el presente informe no se tratará la labor del sistema de las Naciones Unidas en los países que están en transición del socorro al desarrollo, de que se han ocupado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de Transición del Comité Ejecutivo de la Asistencia Humanitaria y el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>9</sup>. Sin embargo, cabe mencionar que en estos países las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods han trabajado eficazmente y en estrecha colaboración en la realización de análisis conjuntos, la planificación basada en los resultados, la movilización de recursos y la gestión de fondos, todo lo cual proporciona una base sólida de la cual se pueden extraer lecciones para el trabajo conjunto en los países en que se llevan a cabo programas.

---

<sup>8</sup> Dado que el ámbito de las reformas ha venido cambiando constantemente, cualquier informe sobre la cuestión tendrá probablemente omisiones o elementos obsoletos. La fecha límite para la investigación en este informe es febrero de 2005.

<sup>9</sup> "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004 y "Background Note for the Joint Meeting of the UNDP/UNFPA Executive Boards", enero de 2005, para el tema del programa "Transición del socorro al desarrollo".

## RECOMENDACIONES PARA LA PARTE I

### Memoria institucional relativa a la historia de la reforma en las Naciones Unidas

#### Recomendación 1

La Asamblea General debe pedir al Secretario General que incluya en el sitio web de las Naciones Unidas (<http://www.un.org>) un inventario completo de todas las propuestas de reforma del sistema de las Naciones Unidas formuladas hasta la fecha. Esto podría ser parte del United Nations Intellectual History Project (véase el párrafo 28).

## INTRODUCCIÓN

1. "La mayoría de los ciudadanos del mundo juzgan la importancia, la capacidad y la eficacia de las Naciones Unidas en función de su experiencia con el personal de la Organización y sus actividades en los países respectivos"<sup>10</sup>. La eficacia del desarrollo depende de la capacidad de la comunidad internacional de asistencia de interactuar más eficazmente al nivel de los países y de lograr resultados que beneficien a la población. La necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas actúe de forma conjunta y coordine más decididamente sus actividades a fin de lograr mejores resultados a nivel de los países nunca ha sido más acuciante que actualmente, desde la adopción de un enfoque de gestión basada en los resultados en todo el sistema. La introducción de una mayor cohesión en la forma en que funciona el sistema de las Naciones Unidas de cooperación para el desarrollo al nivel de los países, tanto en lo que respecta a la planificación como a la ejecución, se considera crucial para mejorar la asistencia prestada a los países en desarrollo asociados.

2. La preocupación por lograr una cooperación para el desarrollo mejor y capaz de hacer frente a las necesidades urgentes y complejas de los países en desarrollo no es nueva, ni faltan tampoco informes analíticos ni propuestas de reforma, como puede verse en el capítulo I del presente informe. Sin embargo, lo que es nuevo es una resolución aparentemente más firme de hacer frente a los problemas identificados en la reforma del Secretario General de 1997.

3. La reforma del Secretario General de 1997, la multitud de resoluciones en el contexto de la revitalización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, así como los documentos resultantes de las principales conferencias (como el Consenso de Monterrey)<sup>11</sup>, se han ocupado de la cuestión de la mejora de la cooperación, la coordinación, la interacción, la sinergia y la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Declaración del Milenio amplió y renovó este llamamiento para incluir explícitamente a otros miembros del sistema de las Naciones Unidas, representados en la JJE<sup>12</sup>, con miras a proporcionar a los Estados Miembros una asistencia mejorada en su esfuerzo por alcanzar los ambiciosos objetivos de desarrollo del Milenio. Un objetivo declarado de la guía general del Secretario General<sup>13</sup> es efectivamente velar por que existan una mayor coherencia y una mayor cooperación entre los miembros de la JJE y otros órganos multilaterales.

---

<sup>10</sup> "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", informe del Secretario General, A/57/387, 9 de septiembre de 2002, párr. 116.

<sup>11</sup> "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", A/CONF.198/11, México, marzo de 2002, anexo de la resolución: Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, párr. 43.

<sup>12</sup> Los miembros de la JJE figuran en <http://ceb.unsystem.org/membership.htm>.

<sup>13</sup> "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio", informe del Secretario General, A/56/326, 6 de septiembre de 2001, Objetivo "velar por que exista una mayor coherencia y una mayor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus

4. En la **Declaración de Roma sobre la Armonización**, aprobada a comienzos de 2003 por los jefes de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), otras instituciones financieras multilaterales y los países asociados, se indicaba claramente que la armonización de las políticas operacionales, los procedimientos y las prácticas de todas estas instituciones con las de los sistemas de los países asociados es crucial para mejorar la eficacia del desarrollo y se establecían un programa y un calendario para examinar los progresos en 2005. El **Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización y Resultados**, celebrado del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, ha reconocido los considerables progresos logrados por las instituciones de donantes multilaterales y bilaterales, pero también que queda mucho por hacer para traducir esos compromisos en realidades operacionales sobre el terreno y para alinear mejor las políticas y los procedimientos con los sistemas de los países asociados, y que esto tendría un impacto en la aceleración del logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**, aprobada en marzo de 2005, se reafirmaba la "resolución de emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda".

5. Algunas cuestiones cruciales, como las relaciones entre los organismos especializados y el resto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, permanecerán sin cambios por el momento. Dado que los mandatos originales y las estructuras de administración no se reformarán fundamentalmente, la cuestión consiste en cómo organizar las relaciones de trabajo de todas las partes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas las instituciones de Bretton Woods, de manera de optimizar el análisis, la programación y la ejecución sobre el terreno en beneficio de los países asociados.

6. En este informe de la Dependencia Común de Inspección se observarán los progresos realizados. Dado que "el sistema está todavía en los comienzos de una larga marcha hacia la "unidad de propósito y de acción" que desean los Estados miembros"<sup>14</sup>, en el informe se tratarán algunos aspectos que contribuirán a que avance más rápidamente hacia ese objetivo.

7. Con arreglo a su mandato, la DCI debe examinar las cuestiones relacionadas con el aumento de la eficiencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas y el uso más racional posible de los fondos. El artículo 5 de su Estatuto<sup>15</sup> establece que la DCI debe proporcionar "una opinión independiente mediante una inspección y una evaluación encaminadas a mejorar la gestión y los métodos, y a lograr una mayor coordinación entre las organizaciones". Se han dedicado algunos informes a estas cuestiones; los más recientes, publicados en 1996, 1997 y 2000, son "Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una

---

organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales", párr. 291.

<sup>14</sup> A/59/85-E/2004/68, *op. cit.*, Resumen.

<sup>15</sup> Estatuto de la Dependencia Común de Inspección, aprobado por la Asamblea General en su resolución 31/192 de 22 de diciembre de 1976. Véase el sitio web: <http://www.unsystem.org/jiu>.

cooperación más eficaz para el desarrollo"<sup>16</sup>, "Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas"<sup>17</sup> y "El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio"<sup>18</sup>, respectivamente.

8. Para la preparación del presente informe, el inspector ha analizado la documentación existente de las Naciones Unidas, incluidas las investigaciones y evaluaciones internas y externas, y ha utilizado la experiencia obtenida en algunas visitas sobre el terreno realizadas en el contexto del informe de la DCI titulado "Logro del objetivo de la educación primaria universal establecido en la Declaración del Milenio: nuevos problemas que afronta la cooperación para el desarrollo"<sup>19</sup>. En estas visitas, el Inspector tuvo una oportunidad muy satisfactoria de examinar la coordinación de la ayuda, así como cuestiones de simplificación y armonización en contextos operacionales concretos, y de intercambiar opiniones con funcionarios de los respectivos gobiernos anfitriones, coordinadores residentes y representantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países, las misiones residentes de entidades bilaterales de ayuda, las instituciones de Bretton Woods y la Comisión Europea (CE). Mantuvo también entrevistas con representantes de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con funcionarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES).

9. El autor desea agradecer a todos sus interlocutores de esas organizaciones su participación constructiva en el curso de la elaboración del presente informe. Muchas de sus valiosas sugerencias e ideas han contribuido a dar a éste su forma final. Las observaciones recibidas indican que hay una variedad de opiniones sobre las cuestiones planteadas, debidas a obstáculos reales o percibidos relacionados con los mandatos, la gobernanza y las estructuras. Quiero agradecer especialmente a mi asistente de investigación, el Sr. Hervé Baudat.

## **I. RESEÑA DE LA REFORMA DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS**

10. Para los fines del presente informe se han distinguido tres etapas de la reforma en la esfera de la cooperación para el desarrollo.

---

<sup>16</sup> "Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo", informe de la Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/96/3, Ginebra, 1996.

<sup>17</sup> "Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/97/1, Ginebra, 1997.

<sup>18</sup> JIU/REP/2002/2, *op. cit.*

<sup>19</sup> "Logro del objetivo de la educación primaria universal establecido en la Declaración del Milenio: nuevos problemas que afronta la cooperación para el desarrollo", informe de la Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/2003/5, Ginebra, 2003. Los países visitados eran Etiopía, el Perú y Sudáfrica.

### **A. Etapa I: 1945-1966**

11. Este es el período inmediatamente posterior a la creación de las Naciones Unidas. En ese momento "poco se pensaba... que la nueva Organización habría de iniciar actividades operacionales a largo plazo en pro del desarrollo... Las operaciones de desarrollo también fueron relegadas a un segundo plano por los fundadores de los diversos organismos especializados que se crearon en la misma época para fomentar una cooperación internacional de índole sectorial en esferas tales como la agricultura, la educación, la salud y la aviación civil<sup>20</sup>. Recién en 1948, en su resolución 200 (III), la Asamblea General decidió ampliar las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera y autorizó "al Secretario General de las Naciones Unidas a prestar asistencia técnica, además del programa ya iniciado por los organismos especializados"<sup>21</sup>. Un avance importante hacia la cooperación para el desarrollo fue la creación, en 1949, del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, financiado mediante promesas anuales de contribuciones voluntarias. El Fondo Especial (creado en 1958) y posteriormente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se financiaban de la misma manera. Esta fecha marcó también la acentuación del eterno debate entre centralistas y descentralistas y el papel de los organismos especializados en el contexto de la organización recientemente creada. Este debate no se ha resuelto todavía del todo, ya que los organismos especializados se establecieron como entidades autónomas y los intentos realizados en propuestas de reforma posteriores de modificar esa situación no han logrado alterarla en una medida significativa<sup>22</sup>. La creación de nuevas organizaciones y fondos, entre otros el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1961 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, han añadido nuevos problemas de gobernanza.

### **B. Etapa II: 1966-1997**

12. Esta etapa se caracteriza por varios intentos de reforma del sistema de las Naciones Unidas encaminados a mejorar la eficiencia y la eficacia de la cooperación para el desarrollo en general, y de la asistencia técnica en particular, en beneficio del número creciente de naciones recientemente independizadas.

---

<sup>20</sup> Sir Robert Jackson, "Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo" (llamado también "Estudio de la capacidad"), Ginebra, 1969, vol. II: parte II, cap. 2: III: Evolución de las estructuras de las Naciones Unidas para la asistencia al desarrollo, párrs. 9 y 10.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, párr. 18.

<sup>22</sup> Para una historia detallada de la cooperación para el desarrollo, por ejemplo, de las relaciones cambiantes entre el PNUD y los organismos especializados, los conceptos de representantes residentes y programación por países, véase Sir Robert Jackson, *op. cit.*, vol. II: cap. II: "Evolución de las estructuras de las Naciones Unidas para la asistencia al desarrollo" y Joachim Mueller, "Reforming the United Nations: The Quiet Revolution", Kluwer Law International, vol. IV, La Haya, 2001, parte I: cap. 1.2. Focus on development, 1967-1970, y la página 9 y siguientes.

13. Es sumamente instructivo repasar algunos de los estudios sobre reforma realizados en los últimos 40 años, todos los cuales tenían por fin racionalizar la cooperación para el desarrollo, y en particular el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>23</sup>, y resulta sorprendente observar que se ocupaban ya de muchas de las cuestiones que siguen preocupando hoy a la comunidad internacional. Es también tentador conjeturar que si se hubieran aplicado antes algunas de las recomendaciones, la historia del impacto y de los resultados de las Naciones Unidas en el desarrollo habría sido mejor. **Esas incursiones históricas enseñan también que la memoria institucional de la comunidad internacional es corta.**

14. La plétora de informes y comisiones enumerados en el anexo demuestra que existe **la tentación institucional interminable de empezar desde el comienzo, de crear nuevas comisiones y grupos de personalidades a quienes** se pide que elaboren nuevos conceptos y modelos, en lugar de volver a examinar trabajos anteriores que, retrospectivamente, pese a los cambios en el tiempo, el espíritu y la moda de la comunidad internacional, siguen siendo pertinentes y podrían aplicarse de manera útil. Esto es especialmente cierto en el caso de dos informes, ambos publicados a fines de los años sesenta.

15. El primero es el titulado "Partners in development"<sup>24</sup> (llamado también Informe Pearson), preparado por la Comisión de Desarrollo Internacional (conocida como la Comisión Pearson)<sup>25</sup>, encabezada por L. B. Pearson, ex Primer Ministro del Canadá. Este informe merece un nuevo examen a la luz de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002. Gran parte de lo que se ha vuelto a declarar en Monterrey tiene claramente su fuente en el Informe Pearson.

16. En el Informe Pearson se encaraban ya de manera elocuente los vínculos entre el comercio, la deuda, la financiación y la tecnología necesarias para crear un medio conducente al desarrollo y a la reducción de la pobreza. La **Comisión Pearson**, que lamentó la falta de resultados logrados por el sistema internacional de asistencia, pese a su considerable crecimiento, insistió en ese momento en la necesidad de lograr mayor coherencia dentro del mecanismo de ayuda y se ocupó de cuestiones relativas a todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Se pedía que el Banco Mundial y el FMI prepararan evaluaciones unificadas de los países y aseguraran un asesoramiento coherente en materia de políticas. Se decía que las Naciones Unidas padecían de una proliferación de organismos, que había llevado a su vez a esfuerzos dispersos y desvinculados a nivel de los países. Se ponía de relieve la necesidad urgente de mejorar la coordinación. La recomendación de que "el Banco Mundial celebre en 1970 una conferencia para examinar la creación de un mecanismo mejorado de coordinación, preparar estimaciones autorizadas de las necesidades de ayuda y realizar

---

<sup>23</sup> Para un estudio histórico interesante del concepto general del marco de la ayuda para el desarrollo y del debate entre centralistas y descentralistas, véase Sir Robert Jackson, *op. cit.*, vol. II, cap. II: Los primeros veinticinco años.

<sup>24</sup> Joachim Mueller, *op. cit.*, se hace referencia a la Comisión de Desarrollo Internacional (la Comisión Pearson, 1969) en el vol. I-III, parte I: cap. 2.1, y parte III.4.

<sup>25</sup> Establecida por iniciativa del Presidente del Banco Mundial en 1967.

exámenes equilibrados e imparciales de las políticas y programas de los donantes"<sup>26</sup>, aunque no se aplicó, conserva su validez, por lo menos para determinar si el asesoramiento estratégico proporcionado por esas instituciones está dando los resultados esperados a nivel de los países. **Esas reuniones de examen estratégico serían especialmente importantes en el contexto del objetivo de reducción de la pobreza y el hambre de la Declaración del Milenio**<sup>27</sup>.

17. Los Estados miembros del Grupo del Banco Mundial no mostraron mucho entusiasmo por aplicar las propuestas de gran alcance e innovadoras de la Comisión Pearson.

18. En el segundo informe, conocido también como Estudio sobre la capacidad o Informe Jackson, el "Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo", publicado en 1969, se examinaba el papel del propio sistema de desarrollo de las Naciones Unidas<sup>28</sup>. A la vista de un sistema de las Naciones Unidas aún fragmentado y obstaculizado en la esfera del desarrollo por una multitud de organismos especializados que actuaban independientemente, de organizaciones, dependencias y fondos semiindependientes, el Consejo de Administración del PNUD pidió a Sir Robert Jackson que emprendiera este estudio con el fin de "evaluar, en primer término, la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para hacer un uso eficaz de los recursos actuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en segundo término, su capacidad para dirigir un programa aproximadamente doble del actual dentro de los cinco años venideros"<sup>29</sup>. La amplitud y la profundidad del análisis y la visión de futuro de las recomendaciones de estos dos informes, muchas de las cuales conservan plenamente su validez al cabo de 40 años, son notables<sup>30</sup>.

19. El mandato y la metodología<sup>31</sup> del Estudio sobre la capacidad se referían claramente a la necesidad de armonizar los distintos enfoques de los organismos especializados con miras a lograr el máximo impacto del programa en su totalidad. En el estudio se llegaba a la conclusión

---

<sup>26</sup> Joachim Mueller, *op. cit.*, vol. IV, parte I: cap. 1.2. Focus on development 1967-1970, pág. 10.

<sup>27</sup> El autor ha vuelto a utilizar esta idea básica, aunque adaptada a nuevas circunstancias, en la Recomendación 4 de un informe de la Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/2002/2, *op. cit.*, párr. 130 y ss.

<sup>28</sup> Un tercer informe que merece examinarse es el titulado "Segundo Decenio para el Desarrollo", que, según Sir Robert Jackson, proporciona a los gobiernos las bases para un examen completo de sus políticas, Prólogo, pág. ii.

<sup>29</sup> Sir Robert Jackson, *op. cit.*, vol. I, cap. I, párr. 1.

<sup>30</sup> Las conclusiones de la Comisión Pearson y del Estudio sobre la capacidad al examinar problemas similares -trabajando independientemente una de otra- parecen muy similares. En una carta dirigida por Sir Robert Jackson al Presidente del Consejo de Administración del PNUD, Embajador Agha Shahi, de fecha 30 de septiembre de 1969, "la capacidad" se consideraba "en función de un desarrollo efectivo" (Consideraciones generales del Estudio sobre la Capacidad, vol. I, párr.7).

<sup>31</sup> Estudio sobre la capacidad, *op. cit.*, vol. II, parte V, apéndice I.

de que en la resolución 2188 (XXI) de la Asamblea General se enunciaban principios que constituían objetivos admirables para el sistema en su totalidad que, según se sugería, deberían ser adoptados por todos los Estados Miembros como artículos de fe. Esos principios<sup>32</sup> conservan hoy en día toda su pertinencia.

20. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se describía como un "aparato" [con] tan fuerte identidad propia y... poder tan grande que cabe preguntar "¿Quién lo controla?". La respuesta dada indica que el sistema no tiene "una verdadera" cabeza - una organización central de coordinación que ejerza un control efectivo<sup>33</sup>. Se ponía de relieve la necesidad de hacer frente a esas debilidades si se quería que las Naciones Unidas conservaran su credibilidad. Entre las lagunas identificadas estaban las siguientes: problemas de gobernanza, competencia entre los organismos especializados, obstáculos administrativos, competencia entre organizaciones, una división del trabajo confusa e ineficiencias. En un informe del Secretario General al Consejo Económico y Social presentado en 2004, es decir, 35 años más tarde, se decía que "la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue haciendo frente al nivel de los países a la complejidad de estructuras, instituciones y procesos de adopción de decisiones fragmentados. La necesidad de asegurar la coherencia, la armonización y la coordinación sigue revistiendo una importancia fundamental"<sup>34</sup>.

21. En el Estudio de la capacidad se formulaban recomendaciones de gran alcance encaminadas a racionalizar las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, incluidos el PNUD, el Consejo Económico y Social (que se recomendaba que pasara a ser un centro de formulación de políticas para el desarrollo encargado de supervisar y coordinar efectivamente dentro del sistema las actividades de los organismos especializados) y la coordinación entre los organismos.

22. En el informe se abogaba por el sentido de propiedad y la colaboración y en contra de "plantillas y diagramas de uso universal" para el desarrollo, y a favor de una forma de gestión basada en los resultados, un enfoque que sólo recientemente ha sido reconocido en las Naciones Unidas. Se proponían medidas correctivas en esferas tales como una supuesta falta de planificación y de fijación de prioridades a nivel mundial y de los países; demoras en la

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, vol. I, Consideraciones generales, párr. 8. Ellos son los siguientes: i) La máxima concentración de recursos, en los niveles actuales cada vez mayores, sobre los programas de interés directo para los Estados Miembros; ii) Una atención flexible, pronta y eficaz a las necesidades concretas de diversos países y regiones, determinadas por ellos mismos, dentro de los límites de los recursos disponibles; iii) La menor carga posible sobre los recursos administrativos de los Estados Miembros y de los miembros de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; iv) La preparación de un sistema integrado de planificación a largo plazo sobre una base programada; v) El establecimiento de procedimientos sistemáticos para evaluar la eficacia de las actividades operacionales y de investigación.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, vol. I, Prólogo, pág. ix: "En otras palabras, el aparato en su conjunto se ha hecho imposible de manejar en el estricto uso de la palabra. Como consecuencia, cada vez va haciéndose más lento y más torpe, como un monstruo prehistórico".

<sup>34</sup> A/59/85-E/2004/68, *op. cit.*, párr. 29.

ejecución de los proyectos; deficiencias en el seguimiento; falta de evaluaciones del desempeño; personal insuficientemente capacitado y falta de actividades de formación; insuficiencia de personal al nivel de los países; técnicas de gestión anticuadas y falta de uso de sistemas de información adecuados. El informe, que contiene críticas constructivas, recibió más apoyo de los Estados Miembros que el Informe Pearson. En consecuencia, algunas de sus principales recomendaciones se pusieron en práctica inmediatamente. Otras se pusieron en práctica más tarde -como un nuevo sistema de programación para los países basado en cifras indicativas de planificación, y la creación de representantes residentes del PNUD (designados más tarde como coordinadores residentes). La recomendación de considerar la posibilidad de establecer un Director General para las actividades operacionales fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 32/197 de 20 de diciembre de 1977, en la que se creaba este puesto.

23. El éxito de la reforma se vio limitado y reducido por lo que Sir Robert había caracterizado ya como una falta de coordinación y de coherencia de los Estados Miembros, de los que se decía que apoyaban a menudo propuestas contradictorias en los órganos ejecutivos de diferentes organismos especializados. Esta situación sigue existiendo.

24. La recomendación central, que consistía en establecer el PNUD firmemente como mecanismo central de financiación para la cooperación técnica y la preinversión para todo el sistema de las Naciones Unidas, sólo obtuvo un éxito parcial. Se establecieron gradualmente fondos fiduciarios, programas de cooperación técnica y financiación extrapresupuestaria o complementaria de las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados. Esta falta de apoyo coherente de los donantes menoscabó gradualmente el concepto del PNUD como un mecanismo central de financiación y coordinación a través del cual debían canalizarse inicialmente los fondos de asistencia para el desarrollo, para distribuirlos posteriormente a los organismos especializados para su aplicación en las esferas respectivas de sus actividades sectoriales y funcionales.

25. Hubo también resistencia al cambio y a la idea de establecer un centro firme, consolidado y coordinado para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas por parte de los países en desarrollo que creían, y algunos parecen seguir creyendo, que, en alguna medida, un sistema fragmentado les favorecía, ya que tenían mejores posibilidades de controlarlo y usarlo en provecho propio.

26. Entre otros informes dignos de mención está el informe de 1975 del Grupo de Expertos sobre la estructura del sistema de las Naciones Unidas titulado "**Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial**", conocido también con el nombre de su Presidente como el Informe Gardner, en el que se recomendaba el establecimiento de una nueva Administración de las Naciones Unidas para el Desarrollo que debería consolidar los fondos destinados a las actividades de cooperación técnica y preinversión. El **Comité ad hoc de la reestructuración de los sectores económico y social** fue creado en virtud de la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General de 16 de septiembre de 1975 y trabajó durante dos años. Las recomendaciones del Comité ad hoc fueron finalmente aprobadas en la resolución 32/197 de la Asamblea General de 1977. En esta resolución se incorporaban algunas de las propuestas de reforma mencionadas antes, entre ellas las formuladas en el Informe Gardner, aunque en forma diluida, pero no se insistía en la idea de una Administración de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

27. El informe de 1979 titulado **"Diálogo Norte-Sur"** (el Informe Norte-Sur, también denominado Informe Brandt, en honor al que era entonces Canciller de la República Federal de Alemania que presidió la **Comisión Independiente sobre Cuestiones Internacionales del Desarrollo** establecida en septiembre de 1977), es igualmente muy interesante. Sus ambiciosas propuestas de reforma relativas a nuevos procedimientos de adopción de decisiones, nuevas estructuras y un enfoque amplio del desarrollo, fueron bien recibidas, pero sufrieron por último la misma suerte que muchos de los informes anteriores. La exhortación a que se realizara una cumbre de dirigentes mundiales llevó a la celebración de la Reunión de Cancún en 1981, a iniciativa del Canciller Federal de Austria, Bruno Kreisky, pero sólo fue, en las palabras del Sr. Brandt, "un episodio aislado"<sup>35</sup>. Se publicaron en este período muchos otros informes que contenían recomendaciones pertinentes e interesantes<sup>36</sup>. Los más importantes entre ellos eran el titulado **"Nordic United Nations Projects: The United Nations in Development, 1991"**<sup>37</sup> y su sucesor de 1996 titulado **"Proyecto de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas"**<sup>38</sup>, que puede considerarse que influyeron decididamente en la reforma en las esferas económica y social en los últimos años. Esto se debe al hecho de que esos proyectos fueron iniciados y apoyados por los países nórdicos, que disfrutaban de una reputación indiscutida en los círculos de cooperación para el desarrollo en lo que respecta a sus niveles de financiación, su empeño en mejorar la calidad de la ayuda, el respeto de la capacidad nacional de gestión y los esfuerzos por institucionalizar la coherencia de las políticas<sup>39</sup>. En estos informes se describen en

---

<sup>35</sup> Joachim Mueller, *op. cit.*, vol. IV, pág. 16.

<sup>36</sup> Véase el anexo de este informe para una lista más completa de esas propuestas de reforma.

<sup>37</sup> "Reform Issues in the Economic and Social Fields - A Nordic Perspective", informe final del Proyecto de los países nórdicos sobre las Naciones Unidas, Estocolmo, 1991.

<sup>38</sup> Fortalecimiento de las Naciones Unidas en las esferas económica y social.

<sup>39</sup> Dinamarca ha publicado el primero de una serie planeada de informes sobre la forma en que contribuye al objetivo de fomentar una asociación mundial para el desarrollo (el octavo objetivo de la Declaración del Milenio), en los que examinan las esferas de política que afectan al desarrollo, como el comercio, la ayuda, la inversión extranjera directa y otras corrientes de capital, las migraciones, la transferencia de conocimientos y tecnología, y también el medio ambiente. Otros países del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), como Alemania, Bélgica, el Canadá, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia, están considerando la adopción de un enfoque similar. Suecia aprobó una ley sobre "política integrada de desarrollo global" en enero de 2004 en que se prevé "que las políticas de asistencia, comercio, agricultura, medio ambiente, migración, seguridad y otras políticas se ajusten al objetivo de reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible. El CAD ha empezado a ocuparse de estas cuestiones, al igual que algunos centros de expertos e institutos de investigación privados como el Center for Global Development y el Foro Económico Mundial. Véase "Global Monitoring Report 2004 Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes", Banco Mundial, 2004, *Improving Policy Coherence for Development*, pág. 14 y ss. El Center for Global Development ha establecido un índice de compromiso con el desarrollo (Commitment to Development Index (CDI)); véase el sitio web <http://www.foreignpolicy.com>, *Foreign Policy Journal*, mayo/junio de 2003, y el CDI de 2004 puede encontrarse en <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html>.

detalle las razones por las cuales es urgente que se reformen las Naciones Unidas en general y su sistema de desarrollo en particular. En ellos se analiza y se sigue lamentando la fragmentación de la estructura organizacional tanto en la sede como sobre el terreno que, según aducen, ha impedido que el sistema adquiriera una masa crítica tanto en lo que respecta a la capacidad financiera como de personal y de investigación<sup>40</sup>.

28. Como puede verse, muchas de las cuestiones planteadas y de las recomendaciones formuladas siguen siendo muy pertinentes y merecen volver a considerarse. Esto no es fácil actualmente, **porque la memoria institucional en esta esfera es deficiente y la información está dispersa**. No se dispone en la actualidad de una fuente única de la cual pueda obtenerse fácilmente esa información. Parecería obvio que una organización debe conservar un registro sistemático de su historia de reforma, especialmente cuando muchas de las propuestas de reforma están basadas en la labor de comisiones intergubernamentales y de expertos y de grupos especiales creados por resoluciones de la Asamblea General y financiados con fondos del presupuesto ordinario y extrapresupuestario. Sería también **importante para una buena administración que se mantuviera un inventario completo de los trabajos conexos y de sus resultados**. Dado que es probable que los Estados Miembros continúen el proceso de reforma de las Naciones Unidas, sería útil proporcionarles un inventario completo y fácilmente accesible en forma electrónica. Ese **inventario de las propuestas de reforma pasadas y presentes en todo el sistema de las Naciones Unidas** podría formar parte del proyecto de historia intelectual de las Naciones Unidas que llevará a cabo el Departamento de Información Pública (DPI) en cooperación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas debería obtener asistencia adicional a través de colaboraciones con universidades e institutos de investigación y recaudar fondos para este proyecto. **La información, una vez disponible, proporcionará a los Estados Miembros material de reflexión si quieren mantener el impulso de la reforma y/o adoptar un programa más ambicioso a este respecto**. Esta "historia de la reforma en todo el sistema de las Naciones Unidas" colocada en un sitio web sería también útil para informar al público de las complejidades de las cuestiones y de la cantidad de material de reflexión de que ya se dispone. Ayudaría al mismo tiempo a los investigadores, que siguen interesados en las Naciones Unidas y su historia. **Véase la Recomendación 1.**

29. Como puede verse, el pasado contiene **una gran riqueza de razonamientos y propuestas para un sistema de las Naciones Unidas revitalizado** y capaz de hacer frente a las exigencias cada vez mayores en las esferas política, económica y social, que se reconoce finalmente que están vinculadas entre sí, y para permitir que ese sistema responda a desafíos como el desarrollo y la reducción de la desigualdad y la pobreza. **En muchas propuestas de reforma se sostenía que había llegado el momento de considerar la necesidad de volver a examinar la arquitectura y los mandatos de las distintas partes integrantes del sistema, y que algunas pequeñas modificaciones aquí y allá no harían que el sistema funcionara mejor**. El Inspector comparte básicamente esta opinión.

30. Aunque se han logrado progresos en los últimos 50 años, no están a la altura del empeño en la reforma que ha caracterizado el período que se inició cuando el Secretario General Kofi Annan ocupó su puesto y presentó su conjunto de medidas de reforma en 1997. Estas

---

<sup>40</sup> The Nordic United Nations Project, *op. cit.*, 1991, pág. 18.

medidas no se ocupan de la arquitectura fundamental del sistema ni de los arreglos institucionales entre organizaciones, pero desarrollan algunas propuestas formuladas anteriormente, y el Secretario General ha conferido a esas propuestas nueva pertinencia y autoridad.

31. La reforma del Secretario General se refiere a muchas cuestiones. En el presente informe se tratarán solamente las relacionadas con el desarrollo, que se consideran cruciales para lograr nuevos progresos, y se considerarán principalmente las cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda, ya que se reconoce ahora generalmente que la comunidad internacional debe prestar tanta atención a la calidad de la ayuda como a su cantidad.

### **C. Etapa III: La reforma de las Naciones Unidas, 1997**

32. Es ciertamente difícil medir los progresos alcanzados en la esfera de las actividades operacionales de las Naciones Unidas sin hacer referencia al conjunto de medidas de reforma del Secretario General de 1997, que inició un proceso de reforma amplia en las Naciones Unidas y tuvo al hacerlo un gran impacto en las actividades operacionales. Su informe titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950), presentado el 16 de julio de 1997 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, tiene por fin nada menos que la renovación y la revitalización de las Naciones Unidas con miras a permitirle llevar a cabo su misión histórica y hacer frente efectivamente a los múltiples desafíos que tiene ante sí. Mediante la reforma se propone establecer una nueva estructura de dirección y gestión y a través de ella una cultura encaminada a lograr una mayor unidad de propósito, coherencia en los esfuerzos y agilidad para responder a los objetivos expresados en las principales conferencias internacionales y, por último y fundamentalmente, en la Declaración del Milenio. En las medidas de reforma se ha insistido en las cuestiones económicas y de desarrollo a través de la creación de comités ejecutivos en las esferas de la paz y la seguridad, los asuntos económicos y sociales, la cooperación para el desarrollo y la dimensión humana (todo lo cual se refiere también a las cuestiones de derechos humanos).

33. El Secretario General estableció el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) como Comité Ejecutivo de Cooperación para el Desarrollo<sup>41</sup> con el fin de dirigir el

---

<sup>41</sup> El GNUD se estableció como mecanismo de coordinación para la aplicación del programa de reforma del Secretario General aprobado en la resolución 52/12B. Con la incorporación de la UNESCO y la FAO en 2001, y de la OIT y la ONUDI en 2002, el GNUD incluye actualmente todos los organismos con misiones residentes en los países. El Banco Mundial se ha sumado como observador. Los miembros del GNUD son actualmente: el FNUAP, el UNICEF, el PMA, el PNUD, el ACNUDH, la OMS, la UNESCO, la FAO, la ONUDI, la OIT, el DAES, el DPI de las Naciones Unidas, la UNOPS, ONUSIDA, la UNCTAD, ONU-Hábitat, UNIFEM, la Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD), el ACNUR, el PNUMA, la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, el FIDA y las Comisiones Regionales. Tienen la condición de observadores el Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios, el Portavoz del Secretario General, Director de la Oficina del Secretario General Adjunto, y el Banco Mundial.

proceso de reforma de las operaciones de desarrollo en las Naciones Unidas. La función del GNUM, que incluye los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas dedicados a actividades de desarrollo y conexas, es ayudar a mejorar y facilitar la formulación conjunta de políticas, la adopción de decisiones y la coordinación de programas entre todas las entidades de las Naciones Unidas dedicadas a actividades de desarrollo. El GNUM tiene por fin mejorar la contribución que hace cada miembro para el logro de los objetivos globales de las Naciones Unidas con miras a lograr más eficiencias de gestión. El GNUM se propone también crear nuevas asociaciones eficaces con las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones dedicadas a actividades desarrollo<sup>42</sup>.

34. En el programa de reforma de las Naciones Unidas del Secretario General se preveía también el fortalecimiento de las operaciones de las Naciones Unidas al nivel de los países con miras a mejorar la coherencia de las políticas y los programas. La creación del Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDAF) y la evaluación común de los países, así como del GNUM y su Oficina (OGNUM)<sup>43</sup> figuran entre los principales resultados de las reformas de 1997.

35. El GNUM ha establecido para sí un programa que tiene por fin llevar adelante las iniciativas de reforma del Secretario General en esferas como la coordinación de los programas, la armonización de los procedimientos, el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes y la racionalización de los procedimientos y servicios administrativos. Estas cuestiones se exploran en la parte II del presente informe, con miras a determinar también el seguimiento de las recomendaciones de los dos informes de la Dependencia Común de Inspección titulados **"Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo"** (JIU/REP/96/3) y **"Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas"** (JIU/REP/97/1), conforme se indica en la introducción de este informe.

#### **D. Tendencias de base emergentes en la cooperación para el desarrollo**

36. Dado que la elección de las cuestiones tratadas en la parte II del presente informe se han hecho contra el telón de fondo de las tendencias emergentes en la cooperación para el desarrollo, que tendrán un impacto en las Naciones Unidas y sus actividades operacionales, parece útil

---

<sup>42</sup> "A Framework for Change", informe del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 2, y también el sitio web: <http://www.undg.org/>.

<sup>43</sup> El establecimiento de la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDG cumple la doble función de servir de secretaría al GNUM y de Comité Ejecutivo y de apoyar al PNUM financiando y administrando el sistema de coordinadores residentes, cuya financiación básica está a cargo del PNUM y los demás miembros del Comité Ejecutivo del GNUM, que contribuyen mediante la asignación de funcionarios de nivel superior del UNICEF, el FNUAP y el PMA. La estructura del OGNUM se puede observar en el sitio web <http://www.undg.org/>.

delinearlas. Ellas se basan en las opiniones personales del actual Presidente de la OCDE (CAD), tal como se presentaron a la Junta de Jefes Ejecutivos a fines de 2004<sup>44</sup>.

- Aumento adicional del volumen de ayuda, equivalente a una cifra de asistencia oficial para el desarrollo de 100.000 millones de dólares de los EE.UU. (a precios de 2003) para 2010, de los que la parte correspondiente a la asistencia (alrededor del 30%), canalizada a través de organismos multilaterales, permanece aproximadamente al mismo nivel. Las Naciones Unidas podrían incluso perder algo de su participación en comparación con las instituciones financieras internacionales<sup>45</sup>.
- Probabilidad de un marcado aumento de la ayuda a África al sur del Sáhara, en particular a los países con mejor desempeño, medido con arreglo a la evaluación institucional y de políticas nacionales del Banco Mundial, que se proporcionará en forma pragmática, entre otras cosas mediante transferencias a los presupuestos de los países asociados "ya sea a un sector o a toda la economía", y vinculadas a las Estrategias de lucha contra la pobreza donde existan.
- Aumento de la exigencia de la comunidad de donantes de una mayor armonización y alineación<sup>46</sup> con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia.

37. Esta insistencia en el apoyo colectivo y de alta calidad a estrategias y sistemas que los países consideren verdaderamente propios, junto con un apoyo incrementado a los programas sectoriales y los presupuestos encaminados a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, que se propone también en el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas de 2005<sup>47</sup>, debe hacer que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se esfuercen por mejorar la coherencia de sus operaciones, en particular sobre el terreno, a fin de mantener la credibilidad y aumentar el apoyo financiero. Dado que un número creciente de donantes bilaterales están

---

<sup>44</sup> "ODA Trends and Implications for the United Nations System at Country Level", Note RM (04) 109, preparada por el Presidente del CAD, Richard Manning, para el Retiro del trabajo de la Junta de Jefes Ejecutivos de octubre de 2004, en que se exponen "opiniones personales, y que no comprometen de ninguna manera a los miembros del CAD".

<sup>45</sup> Esto no incluye los nuevos compromisos de los gobiernos que no asumido ningún compromiso más allá de 2006 ni las contribuciones derivadas de fuentes de financiación nuevas e innovadoras como los impuestos mundiales o el Servicios de Financiación Internacional.

<sup>46</sup> "ODA Trends and Implications...", *op. cit.* Al nivel de las políticas, los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo se comprometieron a traducir los acuerdos [sobre armonización, alineación, reducción de la condicionalidad y concentración en los resultados y utilización de los sistemas de los países cuando resulte apropiado] en compromisos y calendarios claros y específicos y pidieron que se elaborasen indicadores y puntos de referencia para vigilar la participación de todos los asociados en esta tarea a nivel de los países.

<sup>47</sup> Véase la nota 31 de la parte II, pág. 3 e "Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio", Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Panorama.

pasando cada vez más a la prestación de apoyo sectorial y presupuestario, será crucial que las organizaciones de las Naciones Unidas vuelvan a examinar las políticas y procedimientos existentes con miras a estar en condiciones de participar en estas nuevas modalidades de asociación. Las asociaciones con otros participantes en la comunidad internacional para el desarrollo revisten así una importancia crucial.

**38. En consecuencia, es importante que el sistema de las Naciones Unidas mejore la calidad de sus asociaciones con los demás participantes en la comunidad internacional para el desarrollo con miras a seguir mejorando la planificación y la coherencia de los programas al nivel de los países.**

## ANNEX

### **Most of the important reform proposals since 1978 can be found in:**

- (1) Mueller, Joachim (ed.). **Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts**, The Hague, Kluwer Law International, 1997, Vol. I to III. and **Reforming the United Nations: The Quiet Revolution**, The Hague, Kluwer Law International, 2001, Vol. IV. These volumes provide the texts of most reports and for most of them a description of their content.

### **List of some reform proposals since 1978, in date order:**

- (2) United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. **Proposals for United Nations reform : report pursuant to section 503 of the Foreign relations authorization act, fiscal year 1978 (Public law 95-105) to the Committee on Foreign Relations, United States Senate.** Washington D.C., U.S. Government Printing Offices, 1978 (President Jimmy Carter Report).
- (3) Independent Commission on Disarmament and Security Issues. **Common Security: A Blueprint for Survival.** New York, Simon and Schuster, 1982 (Palme Report).
- (4) **A world without a United Nations - What would happen if the United Nations shut down?** Washington, D.C., The Heritage Foundation 1984.
- (5) Nerfin, Marc. **The future of the United Nations System: Some questions on the occasion of an anniversary.** Development Dialogue, 1985:1.
- (6) Joint Inspection Unit of the United Nations System. **Some reflections on reform of the United Nations.** Prepared by Maurice Bertrand. Geneva, 1985 (JIU/REP/85/9).
- (7) United Nations. **Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, 1986. This "Group of 18" was chaired by Ambassador T. Vraalsen.
- (8) World Commission on Environment and Development. **Our Common Future.** New York, Oxford University Press, 1987 (Brundtland Report).
- (9) Fromuth, Peter J. (ed.). **A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow**, New York United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), 1988.
- (10) Independent Commission of the South on Development Issues. **The Challenge to the South: The Report of the South Commission.** Oxford University Press, 1990 (Nyerere Report).
- (11) **The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields; A Nordic Perspective.** The Nordic United Nations Project, 1991.
- (12) **Common Responsibilities in the 1990's: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance.** (Stockholm Initiative Report) Stockholm, PMO, 1991.
- (13) Society for International Development North South Roundtable. **Strengthening the United Nations for the 1990s.** New York, The Roundtable, 1991.
- (14) Stanley Foundation. **The United Nations: Structure and leadership for a new era.** Report of the 22nd United Nations Issues Conference, Muscatine, Iowa, Stanley Foundation, 1991.

- (15) Wilenski, Peter. **Five Major Areas of Reform**, New York, 1991.
- (16) United Nations. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping**, report of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992
- (17) United Nations, **Enhancing International Co-operation for Development: The Role of the United Nations**, report of the Secretary-General Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992.
- (18) South Centre. **The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act**. Geneva, 1992.
- (19) United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. **Defining Purpose: The United Nations and the Health of Nations**. Final Report of the United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. Washington, D.C., 1993.
- (20) Ford Foundation (Ogata/Volcker Group). **Financing an Effective United Nations**. Report of the Independent Advisory Group on United Nations Financing. New York, Ford Foundation, 1993.
- (21) Childers, Erskine and Urquhart, Brian. **Renewing the United Nations System**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.
- (22) United Nations. **An agenda for development**, and **An agenda for development: recommendations** both reports of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1994.
- (23) Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood**. The Report of the Commission on Global Governance. Co-chaired by Ingvar Carlsson and Shridath Ramphal, New York, Oxford University Press, 1995.
- (24) Independent Working Group on the Future of the United Nations. **The United Nations in its second half-century**. Co-chaired by Moeen Qureshi and Richard von Weizsäcker. New York, Ford Foundation, 1995.
- (25) Russett, Bruce and Kennedy, Paul. **Reforming the United Nations**, Foreign Affairs, Vol.74, No.5, September 1995, pp.56-71.
- (26) Huefner, Klaus, (ed.). **Agenda for Change: New tasks for the United Nations**. Opladen, Germany, Leske + Budrich, 1995.
- (27) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations; A Fresh Appraisal**. 2nd ed. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
- (28) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **Towards a More Effective United Nations: two studies**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
- (29) **Multilateralism and United Nations reform**. Summit of the G7, Lyon, 27-29 June 1996.
- (30) **For a strong and democratic United Nations: A South perspective on UN reform**. Geneva, South Centre, 1996.

- (31) United Nations. **Report of the Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System**, New York, 1996. This Group was called the “Essy Group” after the President of the General Assembly.
- (32) Bureau of International Organization Affairs. United States Department of State. **U.S. Views on Reform Measures Necessary for Strengthening the United Nations System**. Washington D.C., 20 February 1996, [http://www.state.gov/www/issues/un\\_reform.html](http://www.state.gov/www/issues/un_reform.html).
- (33) Nordic U.N. Project. **Strengthening the United Nations in the Economic and Social Fields**. December 1997, a follow up of the reform initiatives of 1988 and 1991.
- (34) United Nations. **Management and Organizational Measures and Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, both reports of the Secretary-General, Mr. Kofi A. Annan, New York, 1997
- (35) Bertrand, Maurice and Warner, Daniel (ed.). **A New Charter for a Worldwide Organization?** The Hague, Kluwer Law International, 1997.

-----