

## Editorial

A fin de poder cumplir los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 aprobados por la comunidad internacional de Estados, se necesita un nuevo tipo de cooperación internacional: los desafíos globales deben abordarse conjuntamente de manera transversal y multisectorial, debe intensificarse la colaboración y evitar las duplicidades. Las agencias de la ONU deberán adaptar sus tareas de forma correspondiente. Por este motivo, el Secretario General de la ONU propuso una ambiciosa reforma. En mayo de 2018, todos los Estados miembros expresaron su opinión respecto a la misma. Mientras que los países donantes apoyaron la propuesta de reforma, algunos países en desarrollo y organismos de la ONU albergaron reservas: temían que se tratara de un ejercicio de ahorro disfrazado de reforma. Vistas estas fricciones, Suiza, que dentro de la ONU se valora como mediadora neutral, se involucró de forma activa en la discusión. Incluso la Vicesecretaria General de la ONU le pidió que continuara desempeñando esta función para llevar a buen término el proceso de reforma y, de este modo, contribuir a lograr una ONU más eficiente. La cuestión más urgente era la financiación de la reforma porque Rusia, Estados Unidos y Japón se habían opuesto a la financiación mediante una asignación del presupuesto regular. Sin embargo, la reforma solo podrá mostrar sus efectos sobre el terreno si se ponen a disposición los medios necesarios. Por ello, Suiza propuso un modelo de financiación que obligase en igual medida a las agencias de la ONU, los países donantes y las financiaciones de programas a asumir sus compromisos. Este modelo ha entrado ahora en vigor.

Christine Schneeberger/Markus Reisle, equipo de dirección de desarrollo sostenible y humanitario, Misión ante la ONU en Nueva York

## LA ONU REVIS SU FUNCIONAMIENTO PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



La reforma lanzada en mayo de 2018 por la Asamblea General de la ONU deberá contribuir, entre otros aspectos, a un aumento de la eficiencia financiera de cada uno de los organismos de la ONU, a fin de que puedan cumplirse los objetivos de la Agenda 2030. © ONU

El 1 de enero de 2019 entró en vigor un ambicioso paquete de reforma del sistema de desarrollo de la ONU. Suiza participó de manera decisiva en las discusiones y está convencida de que una cooperación más estrecha entre los organismos de la ONU repercutirá de forma positiva en la Agenda 2030 y la implantación de su enfoque integrado y multisectorial.

A menudo se habla de la reforma de la norma de procedimiento y de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU, por la que también aboga Suiza. Sin embargo, de forma paralela a estas negociaciones se desarrollan otros procesos de reforma del sistema de la ONU que reciben menos atención, en concreto la reforma del sistema de desarrollo, cuyo funcionamiento se actualizó de forma exhaustiva. Las modificaciones entraron en vigor de forma oficial el 1 de enero de 2019.

El desencadenante de la reforma fue el encargo que le dio en 2016 la Asamblea

General de la ONU a su Secretario General, António Guterres. Su tarea consistía en reflexionar sobre un funcionamiento más estratégico, eficiente y transparente de los organismos de desarrollo de la ONU.

La reforma del «nuevo posicionamiento» del sistema de desarrollo de la ONU no solo está pensada como respuesta a una escasez de los medios para la superación de los grandes desafíos de nuestro tiempo (migración, conflictos, catástrofes climáticas), sino sobre todo como transformación del aparato de la ONU en el curso de la aprobación de la Agenda 2030 en septiembre de 2015.

## Aprovechamiento del enfoque multisectorial de la ONU

«Debemos hacer todo lo posible para que la respuesta del sistema de desarrollo de la ONU se corresponda con el nivel, el alcance y las ambiciones de la Agenda 2030», alen-  
tó el Secretario General de la ONU António Guterres en un informe de junio de 2017. Se necesitan, en particular, verdaderas modificaciones y enfoques estructurales que se correspondan con el planteamiento multisectorial que deberá apoyar los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

La Agenda 2030 no solo ha definido nuevos y ambiciosos objetivos para el desarrollo, la paz y la seguridad, sino que también supone una auténtica revolución en relación con la superación de los desafíos de nuestra época. Estos objetivos no deben considerarse de manera aislada sino integralmente. Esta nueva filosofía de la cooperación exige de los organismos de la ONU un aprovechamiento más intenso de las sinergias ya existentes y la ampliación del espectro financiero a fin de poder alcanzar todos los ODS. Sobre todo quedó demostrado que el planteamiento multisectorial en la cooperación entre los numerosos organismos de la ONU solo funciona cuando las intervenciones se gestionan mejor. «Debemos seguir desarrollando el sistema sin tardanza y, junto a una

buena coordinación, apostar por mayor autoridad, integración y rendición de cuentas», resumió António Guterres.

Su llamamiento obtuvo respuesta. A finales de mayo de 2018, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución vinculante que en lo esencial confirmaba una lista de recomendaciones de sus organismos.

## Fortalecimiento de la eficacia de la ONU

Pueden diferenciarse tres ámbitos de reforma. En primer lugar, existe una «nueva generación» de equipos países de la ONU en los países socios. Tienen el encargo de aplicar los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que con motivo de los objetivos de la Agenda 2030 cobraron una nueva dinámica. Desde el 1 de enero de 2019 están dirigidos por coordinadores residentes con más competencias. Estas funciones ya no están vinculadas a un organismo determinado de la ONU, como por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por nombrar al más conocido. Actúan en los países anfitriones como representantes directos del Secretario General de la ONU y, de esta manera, pueden integrar mejor la oferta de la cooperación multisectorial de la ONU.

En segundo lugar, el sistema de la ONU se somete a una «reforma institucional paulatina», resultado de la optimización de cooperaciones regionales y fusiones paso a paso de las comisiones ejecutivas en Nueva York. Se ven afectados el PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

En tercer lugar, la reforma fomenta un nuevo «pacto de financiación», según el cual no deberá elevarse el porcentaje de las aportaciones no comprometidas de los Estados miembros (véase el artículo pág. 3). En la estructura se incluyen un fondo común para el apoyo a la Agenda 2030 y distintas cajas para los coordinadores residentes (véase la infografía) para seguir consolidando la colaboración entre los organismos de la ONU y los países receptores.

Suiza aplaude estas medidas. Los especialistas en desarrollo sostenible y los diplomáticos de la Misión de Suiza ante la ONU en Nueva York han apoyado desde el principio la idea de una actuación reforzada de los organismos de las Naciones Unidas en todo el mundo. Su respaldo fue decisivo, ante la escasa disposición al compromiso de algunas grandes potencias, para obtener la aprobación por parte de la mayoría de los países de la idea de contar con canales de financiación de tipos distintos.

## FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DE LA ONU: SE ATRIBUYE PRIORIDAD A LAS CONTRIBUCIONES GLOBALES

### › Fondo común «Agenda 2030»

El Secretario General de la ONU espera movilizar aportaciones no comprometidas de 290 millones de USD por año para proyectos sobre el terreno comunes de los organismos de la ONU. Se asignan expresamente dichos recursos a la ejecución de todos los objetivos de desarrollo sostenible.

### › Fondos fiduciarios para el sistema de los coordinadores residentes

El fondo administrado por la Secretaría de la ONU en Nueva York se destina a financiar las oficinas de los coordinadores residentes de la ONU, así como a diferentes proyectos «comunes» que ellos inician.

### › Contribuciones generales para los organismos de la ONU

Con la reforma se incita a los países donantes a realizar mayores contribuciones generales a fin de asegurar el funcionamiento de los organismos que ellos desean apoyar.

### › Destinar contribuciones no asignadas al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En numerosos países, los coordinadores residentes ya han invitado a los países donantes a alimentar un fondo común a disposición de todo el programa de la ONU.

### › Contribuciones específicas («multi-bi»)

Contribuciones de los países donantes en favor de los organismos de la ONU, destinadas a proyectos específicos en un país determinado.

→ En la medida en que se incrementan las contribuciones generales, es decir, en la medida en que sean cada vez menores aquellas contribuciones asignadas específicamente a una organización, país o proyecto determinado, mayor será el margen de maniobra de la ONU. Si los países donantes realizan contribuciones no ligadas a un fin específico a un programa de cooperación definido por la ONU y el gobierno del país pertinente, se reforzará el papel de árbitro desempeñado por los equipos de la ONU en el país, que así podrá/n concentrarse en las prioridades de la Agenda 2020 con la necesaria flexibilidad e imparcialidad y un enfoque estratégico. Las contribuciones específicas (o vinculadas a proyectos) degradan a los organismos de la ONU a meros órganos de ejecución.

→ Por último, con las contribuciones generales se asegura que la ayuda a los beneficiarios esté en mayor consonancia con el enfoque integral de la Agenda 2030. Este tipo de contribuciones permiten, por ejemplo, una cooperación más estrecha entre la UNICEF y ONU Mujeres. Corolario: las niñas y jóvenes son más conscientes de las cuestiones de igualdad de género.

# Contribuciones generales o financiación específica, un dilema

El Secretario General António Guterres ha manifestado claramente cómo se imagina que se puede reforzar la efectividad del sistema de desarrollo de la ONU: menos contribuciones específicas orientadas a proyectos y un aumento de las contribuciones generales del 22 al 30 %. Suiza aprueba este paso. «La Agenda 2030 apuesta por un enfoque transversal para la resolución de los problemas. Tiene sentido otorgar a los organismos de la ONU un margen de actuación lo mayor posible para tener la capacidad de afrontar distintos problemas de forma conjunta y simultánea en sus países destinatarios», explica Patricia Barandun, encargada de programa del Departamento de Instituciones Globales de la COSUDE. «Demasiadas contribuciones específicas tienen como resultado una fragmentación de la ayuda. En cambio, las contribuciones generales permiten a los organismos especiales de la ONU afrontar los problemas más urgentes».

Numerosos Estados miembros siguen prefiriendo una financiación por proyectos, ya que de esta forma pueden demostrar mejor a los contribuyentes qué actividades han apoyado a través de la ONU. Suiza va en cabeza con el buen ejemplo. Transfiere el 40 % de sus contribuciones financieras sin vincularlas de forma específica a 15 organizaciones multilaterales prioritarias.

## El ejemplo de Albania

En el terreno también se fomenta la idea del «fondo común». En el marco del proyecto piloto lanzado en 2007 «One UN», la oficina de los coordinadores residentes de la ONU en Albania estableció un «fondo de cohesión» para aumentar la efectividad de las actividades de la ONU en el país. Suiza y Suecia fueron los dos principales donantes. Diez años después, con este fondo se cubren entre el 10 y el 15 % de los gastos de la ONU en Albania. «Parece difícil pedir más de los países donantes», explica el coordinador residente

Brian Williams. «Convencerles de la selección de un tema y no tanto de un organismo específico es ya todo un éxito».

De acuerdo con esta lógica, la oficina de cooperación de Suiza en Tirana decidió apoyar el objetivo de la «inclusión social» del programa de cooperación 2017-2021 de las autoridades albanesas y de la ONU. El dinero que Suiza transfiere al «fondo de cohesión» sirve para financiar un proyecto específico, que fomenta la integración escolar y social de los grupos de población discriminados. «En cada reunión se recuerda que las instituciones nacionales y locales deben desarrollar sus propias competencias para la aplicación», declara Philipp Keller, jefe de misión adjunto de la Embajada suiza en Albania. El ejemplo muestra que también es posible influir sobre los resultados esperados de un proyecto cuando la contribución se asigna a un fondo de la ONU.

## Tres preguntas a Metsi Makhetha

**METSI MAKHETHA** La sudafricana Metsi Makhetha tiene a sus espaldas una carrera de más de 20 años en las Naciones Unidas. En estos momentos trabaja como coordinadora residente de la ONU en Burkina Faso.

### ¿Qué cambios espera usted de la reforma del sistema de desarrollo de la ONU?

La reforma debería darnos sobre todo la posibilidad de crear una realidad que hasta ahora estaba basada en el sentido común, pero que a menudo no nos permitía ir más allá: la ONU es un sistema integral a disposición de los gobiernos. Quisiera destacar la palabra «sistema». Es nuestro valor agregado. En Burkina Faso esto por ejemplo significa tanto la ONU, los organismos de la ONU dedicados a la cooperación y los organismos dedicados a supervisar la aplicación

de las normas internacionales, como la ayuda humanitaria y los asesores que apoyan a las autoridades en sus esfuerzos por lograr una paz duradera.

### ¿Hasta qué punto visibilizará la reforma esto en mayor medida?

Una resolución de la ONU aprobada por los Estados miembros prevé incentivos que deberían aportar una nueva dinámica a nuestro trabajo. Estoy pensando en los medios que se ponen a disposición de los coordinadores para fomentar la coherencia de su compromiso, así como en los resultados obtenidos sobre el terreno, que deben presentarse de forma sistemática a nivel del sistema, como se establece en la filosofía de la Agenda 2030. También nuestros socios de desarrollo, es decir las autoridades nacionales, los países donantes y la sociedad civil, deben evaluar nuestro trabajo ante el escenario de este cambio de paradigma.



### Para algunas personas esto solo es otra reforma más de la ONU ...

Están en su pleno derecho de verlo así. Por eso debemos presentar resultados que también convencen a los contribuyentes de los países donantes. Quienes estarán sobre todo bajo presión en el terreno serán los equipos países de la ONU, estoy convencida de ello. No obstante, estamos preparados para este desafío. Si queremos aplicar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), no podemos conformarnos con el statu quo.



# ¿Por qué la ONU es un socio importante para Suiza?

Compromiso «estratégico»: esa es la visión que Suiza tiene del propósito de su labor de cooperación al desarrollo, es decir, sus partenariados y contribuciones a los organismos de la ONU, los bancos de desarrollo, fondos y redes globales.

La ventaja consiste, en primer lugar, en el hecho de que los fondos y programas de la ONU se hallan presentes en todos los países en desarrollo. Gracias a la financiación de proyectos que llevan a efecto los organismos de la ONU, Suiza puede complementar su labor de cooperación al desarrollo con un número limitado de países y regiones. Una parte de las aportaciones de la COSUDE al PNUD se destina, entre otras cosas, a mejorar el acceso a la justicia de millones de personas en 86 países.

## La ONU, guardiana de las normas

En segundo lugar, el valor agregado de los organismos de la ONU reside en su reconocido papel de instancia definidora de normas, tanto en los países socios como a escala internacional. Numerosos gobiernos prestan sus oídos a las propuestas que emanan de la ONU cuando se plantean adoptar reformas políticas. En varias ocasiones, la propuesta proviene de un país en particular: Suiza. El apoyo financiero de un organismo de la ONU hace todo mucho más fácil. «Hay que tomar conciencia de que la ONU es la única institución mundial con la misión de establecer normas para un gran número de

cuestiones fundamentales que abarcan desde los derechos humanos, pasando por la preservación de los derechos de los trabajadores migrantes, hasta la lucha contra el VIH, y que está además facultada para imponer dicha normativa en todos los países», señala Patricia Barandun, encargada de programa de la COSUDE.

Ya sea en Nueva York o Ginebra, la ONU es siempre un importante aliado de Suiza para elaborar nuevos programas (Agenda 2030), vigilar el respeto de las normas (Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) o debatir sobre modelos de financiación a fin de lograr los objetivos de desarrollo sostenible. La labor de Suiza en la ONU es loable tanto desde el punto de vista conceptual como formal, por ejemplo, cuando asume la función de moderadora en el ámbito de negociaciones. El compromiso de Suiza por la paz y la seguridad en las organizaciones multilaterales redundan lógicamente también en su propio interés.

## Esfuerzos coordinados a escala local y mundial

Los partenariados de Suiza con diferentes organismos de la ONU sobre el terreno permiten llevar a efecto los enfoques elaborados con órganos consultivos. En Afganistán, por ejemplo, Suiza brindó apoyo al Ministerio de Justicia en la aplicación de las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. En Zimbabue acompañó la

introducción de un proyecto innovador del Programa Mundial de Alimentos (PMA) con el objetivo de reducir el riesgo de pérdidas de los campesinos en caso de crisis climáticas de envergadura. El proyecto, que agrupa cuestiones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo, se propone, entre otros aspectos, mejorar la calidad de vida de los campesinos para que puedan resistir más eficazmente a las sequías. «La COSUDE pudo aportar su pericia y supervisar la iniciativa tanto en Harare como en la sede del PMA en Roma», declara Juliane Ineichen, Directora regional de la COSUDE en el Sur de África hasta el verano de 2018.

Patricia Barandun está convencida de que la reforma en curso del sistema de desarrollo de la ONU reforzará aún más la capacidad del organismo. Barandun trabajó en Vietnam de 2009 a 2014. «Ya en esa época la labor común de abogacía de la ONU y de numerosos países donantes ha demostrado ser muy efectiva entre las autoridades nacionales, en particular, en temas espinosos como el de los derechos de la mujer». El nuevo posicionamiento de la ONU en los países socios hace posible generar mayores sinergias, lo cual se traduce en ahorros de tiempo y recursos en el ámbito operativo y de procedimientos. La COSUDE y la SECO estiman que estas prometedoras perspectivas justifican mantener sus contribuciones financieras en favor de los programas de desarrollo de la ONU.



Para promover la integración de grupos de población desfavorecidos en Albania (en la foto, niña romaní en un campamento de verano), Suiza participa con sus aportes en el fondo común administrado por la ONU en el país. © PNUD

## Impressum

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE  
Departamento Cooperación Global  
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berna  
deza@eda.admin.ch, www.cosude.admin.ch

Esta publicación también está disponible en inglés, francés, italiano y alemán.