

La cooperación al desarrollo en el sistema de Naciones Unidas: la coordinación operativa y el proyecto “Unidos en la Acción”

**Por Lic. Macarena Del Campo.*

En el pasado artículo “La repercusión de la crisis financiera en la cooperación al desarrollo” (Letras Internacionales N°92, 24 de junio de 2010) analizábamos numéricamente la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y las distintas vías por las cuales ésta se suministra.

En este sentido, cabe destacar que un 75-80% de la AOD se suministra bilateralmente, por lo que los restantes 37 mil millones de dólares –según cifras para el año 2009 de la OCDE- se reparten entre una multiplicidad de organismos internacionales. Dentro de este monto, se encuentran las Naciones Unidas y las agencias especializadas avocadas al desarrollo (las cuales recibieron un 16% de aquella cuantía), las Instituciones de Bretton Woods (23%), otras instituciones financieras internacionales (9%) y organizaciones regionales como la Unión Europea (37%), entre otras.

Considerando los 6.350 millones de dólares que correspondieron el pasado año para las agencias de la ONU, se torna imprescindible una coordinación eficaz de los organismos involucrados, de modo de evitar solapamientos y emplear eficientemente estos recursos. Tengamos presente, como comparación, que este monto resulta un tanto mayor al costo del mundial de fútbol en Sudáfrica - 5.170 millones de dólares (cifras CNN) -, y representa asimismo ocho veces el valor de los jugadores de la selección española (833 millones de dólares), campeona del mundo.

En el marco de las Naciones Unidas, las funciones principales en materia de cooperación internacional económica y social recaen sobre la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social (ECOSOC). No obstante, dada la complejidad de la tarea a desempeñar, la Carta de San Francisco atribuye a estos órganos principales la facultad de crear órganos subsidiarios con competencias en sectores específicos de la cooperación internacional.

Resulta también relevante la contribución de los organismos especializados, es decir, aquellas organizaciones internacionales creadas por acuerdo entre los Estados, con amplias atribuciones internacionales en un sector determinado de la cooperación internacional y vinculadas a la ONU por la celebración de Acuerdos con el ECOSOC –a pesar de que la coordinación de éstos por parte del Consejo no supone su subordinación a la organización central.

Podemos observar, pues, que el sistema de Naciones Unidas se caracteriza por presentar una estructura funcionalmente descentralizada y por la autonomía de

las organizaciones internacionales del sistema en el desempeño de sus funciones –elementos ambos que apuntan a una extraordinaria complejidad para la coordinación en la cooperación internacional-.

Atendiendo a esta complejidad, la Asamblea General y el ECOSOC han creado órganos de coordinación con el fin de ayudar a desempeñar sus funciones y de mejorar sus relaciones con los organismos especializados.

En este sentido, se diferencia la coordinación institucional, a nivel de las sedes de los organismos, de la coordinación de carácter operativo, esto es, en el territorio de los países donde se ejecutan los proyectos de ayuda.

En lo que respecta a la coordinación institucional se pueden mencionar aquellos órganos que ejercen competencias en materia de planificación y programación – como sería el caso del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) y de la Junta de los Jefes Ejecutivos de Coordinación del sistema de Naciones Unidas (JJE)-, o bien aquellos con competencias de coordinación administrativa y presupuestaria –como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y la Dependencia Común de Inspección (DCI).

Pero en este artículo nos centraremos en la coordinación operativa.

La presencia cada vez mayor de Naciones Unidas en el territorio de los países en vías de desarrollo ha permitido trasladar la coordinación intergubernamental ejercida en las sedes a nivel mundial al ámbito territorial de los Estados, a través de la llamada coordinación operativa.

En este ámbito, destacan el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la figura del Coordinador Residente del sistema de las Naciones Unidas y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), los que describiremos brevemente a continuación.

En primer lugar, el PNUD es la principal agencia de cooperación al desarrollo del sistema onusiano y su oficina local es responsable de la coordinación de las actividades de todas las agencias especializadas de Naciones Unidas en cada país. Entonces, el objetivo de este Programa consiste en servir de cauce para proyectos en aquellos sectores preferentes para el desarrollo de los países, cuya puesta en práctica es encomendada a los llamados organismos de ejecución –los organismos especializados y la propia ONU, a través de sus órganos subsidiarios-. Asimismo, el PNUD juega un importante papel coordinador para las actividades de desarrollo a través de su liderazgo en el GNUD y el sistema de Coordinadores Residentes.

El Coordinador Residente –quien es el representante del Secretario General para las actividades de desarrollo- actúa como agente de comunicación entre el PNUD y el gobierno del país, coordinando todas las organizaciones del sistema encargadas de las actividades operacionales para el desarrollo –incluso aquellas sin representación local-. La actuación del Coordinador Residente puede recaer en la persona del Representante residente del PNUD o en el representante de cualquier otro fondo o programa que asuma competencias en el territorio de dicho país.

En 1997 se crea el GNUM, como parte del proceso de reforma de la ONU. El mencionado Grupo se encuentra presidido por el Administrador del PNUD y está compuesto por 32 fondos, programas, departamentos y agencias de las Naciones Unidas y cinco observadores, todos los cuales juegan un papel importante en el desarrollo. Su composición permite examinar las actividades de los distintos organismos que lo integran, determinar las prioridades normativas con el objetivo de armonizar los programas y sus miembros, y permitir a las partes aumentar la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo. Entre los logros alcanzados, el GNUM ha promovido la elaboración de un único informe –el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)- que actúa como instrumento de planificación y programación y sirve para coordinar la respuesta del sistema a los desafíos que presenta cada país, ya que incorpora los distintos programas en un solo documento, estableciendo calendarios y objetivos comunes.

Proyecto Una ONU: “Unidos en la Acción”.

Naciones Unidas lanzó en 2007 la iniciativa del proyecto “Unidos en la Acción”. Propone una serie de recomendaciones con el objetivo general de aumentar el impacto, eficacia y eficiencia de la cooperación, establecer una presencia más consolidada de la ONU y, de este modo, acelerar el progreso para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Ello se lleva a cabo con el establecimiento de experiencias piloto en ocho países: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam.

Nuestro país inicia su experiencia piloto en 2007, cuya singularidad reside en ser el único perteneciente a la subregión de América Latina y el Caribe y, asimismo, categorizarse como país de renta media.

Las reformas en este sentido se están dando entorno a cuatro pilares: Un Programa, Un Presupuesto, Un Líder y Una Oficina.

El pilar “Un Programa” se basa en el diagnóstico y análisis conjunto del país por parte de todas las agencias y organismos en el terreno; el marco presupuestario común constituye la expresión financiera del mismo, de modo de tener un completo y transparente plan de las actividades de Naciones Unidas –para lo que el MANUD se torna indispensable y base para la elaboración del “Plan Una ONU”. El tercer pilar se refiere a los esfuerzos encaminados a reforzar el papel del Coordinador Residente y del Equipo de Naciones Unidas en el país, encargados de la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones del sistema onusiano a nivel local. Y finalmente, “Una oficina” constituye una iniciativa conjunta del sistema de Naciones Unidas en pro de un recinto compartido por todas las partes del mismo, con el fin de lograr economías de escala y, consecuentemente, aumentar la eficiencia y reducir los costos de transacción en la prestación de servicios comunes.

Por último, como parte del proceso de reforma de las Naciones Unidas, cobra especial relevancia la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación del sistema en su conjunto y capaz de traducirse en un mensaje coherente, razón

que ha llevado en 2008 a incluir un quinto pilar: “Una voz”.

Considerando lo antevisto, se puede establecer que estos proyectos piloto posibilitan un mayor alineamiento de la cooperación con las prioridades nacionales; además de contribuir al logro de la consolidación de la arquitectura institucional del país –como lo demuestra el caso uruguayo con la creación y fortalecimiento del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, el cual busca fortalecer esta área-

En el contexto actual de disminución de la ayuda al desarrollo, este es un ejemplo de cómo la cooperación puede ser canalizada para ser más funcional a las necesidades específicas de los países.

En un país de renta media como el nuestro, donde los flujos de AOD no juegan un papel significativo (0,2% de su PBI en el año 2007 según datos de la OPP – siendo el país sudamericano que menos AOD recibe-), la posibilidad de que esta experiencia piloto pueda traer aparejado recursos y contribuciones adicionales es altamente positiva. Los recursos del sistema de Naciones Unidas en Uruguay aumentaron desde aproximadamente 20 millones de dólares en 2006, a 25 millones en 2007, y 44 millones en 2008 y 2009, conforme datos de la propia organización.

Por lo tanto, esta experiencia, y demás esfuerzos en pro de una mayor coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, adquieren relevancia considerando los ODM, cuando ya hemos transitado más de la mitad del camino hacia el cumplimiento de estas metas internacionalmente acordadas para el año 2015, y a pocos días de que la Asamblea General de la ONU comience –el próximo 22 de setiembre- la reunión plenaria de Alto Nivel sobre los mencionados objetivos.

**Prepara el Magíster en Estudios Internacionales
por la Universidad de Barcelona, especializado en
Organismos Internacionales y Cooperación Internacional*