



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de abril de 2015
Español

Original: inglés

Período de sesiones de 2015

21 de julio de 2014 a 22 de julio de 2015

Serie de sesiones sobre actividades operacionales

Acta resumida de la décima sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el lunes 23 de febrero de 2015, a las 15.00 horas

Presidenta: Sra. Mejía Vélez (Vicepresidenta) (Colombia)

Sumario

Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo (*continuación*)

- a) Seguimiento de las recomendaciones normativas de la Asamblea General y del Consejo (*continuación*)

La presente acta está sujeta a correcciones.

Dichas correcciones deberán presentarse en uno de los idiomas de trabajo. Deberán presentarse en un memorando y también incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse lo antes posible al Jefe/a la Jefa de la Dependencia de Control de Documentos (srcorrections@un.org).

Las actas corregidas volverán a publicarse electrónicamente en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (<http://documents.un.org/>).

15-02603X (S)



Se ruega reciclar



En ausencia del Sr. Sajdik (Austria), la Sra. Mejía Vélez (Colombia), Vicepresidenta, ocupa la Presidencia.

Se declara abierta la sesión a las 15.10 horas.

Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo
(continuación)

a) Seguimiento de las recomendaciones normativas de la Asamblea General y del Consejo (continuación)
(A/70/62-E/2015/4)

1. El Sr. Wu Hongbo (Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales), al presentar el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 67/226 de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/70/62-E/2015/4), dice que el total de las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo alcanzó en 2013 a 26.400 millones de dólares, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), conforme a lo informado al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, alcanzó a 147.100 millones de dólares. Las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo representaron un 17% de esa cantidad. En 2013, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo constituyó el segundo canal principal de ayuda multilateral, precedido por la Comisión Europea. La financiación de las actividades operacionales también se ha ido diversificando, y un 23% de las contribuciones de 2013 provenía de organizaciones multilaterales, fondos mundiales y fuentes no gubernamentales y privadas, frente a un 8% en 1997. En 2014, todos los principales fondos y programas iniciaron o llevaron a cabo diálogos estructurados con Estados Miembros acerca de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo, como plataforma destinada a determinar el mejor modo de adaptar la estructura de financiación al período posterior a 2015.

2. Con respecto al fortalecimiento de la capacidad y la eficacia operacional, un 93% de los países convinieron en que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se ocupaba con eficacia de los segmentos más pobres y desfavorecidos de la sociedad. El fortalecimiento de la capacidad nacional constituye

una función esencial del sistema; a ese respecto recurre a instituciones y expertos nacionales para la elaboración y la ejecución de los programas y, en medida limitada, para la adquisición, la gestión financiera, la fiscalización y la formulación de informes. La mayor utilización de sistemas nacionales se ve obstaculizada a menudo por la limitada capacidad de las instituciones nacionales, la falta de transparencia, elevados índices de rotación del personal y requisitos rigurosos de los donantes. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de los gobiernos las Naciones Unidas parecen renuentes a asumir riesgos y sus procedimientos parecen de excesiva complejidad. La cooperación Sur-Sur se ha incorporado en los planes estratégicos de 20 organismos y en más del 80% de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Es preciso aclarar la función del sistema de las Naciones Unidas en la promoción de la cooperación Sur-Sur, y hacen falta la capacidad, las estrategias y las reglamentaciones correspondientes. Aunque en cerca del 45% de los MANUD se indican resultados sobre igualdad de género, serán precisos más esfuerzos para alcanzar los niveles de resultados establecidos en el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres para el año 2017.

3. De 22 entidades de las Naciones Unidas, 15 han ajustado sus planes estratégicos a la revisión cuatrienal amplia de la política y 13 han informado a sus órganos rectores sobre los progresos alcanzados en su aplicación. La mayoría de los gobiernos ha confirmado que los MANUD aseguran la implicación nacional y la dirección por los países y conducen a mejores resultados. Sin embargo, es preciso a la vez simplificar la programación específica de cada organismo y sus instrumentos de formulación de informes y fiscalizar los resultados de los MANUD en apoyo de los objetivos nacionales en materia de desarrollo. El sistema de coordinadores residentes se ha fortalecido al ampliarse la aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas, el mecanismo de participación en la financiación de los gastos, un mejor procedimiento de selección y una actualización de las descripciones de puestos. Sin embargo, todavía es preciso subsanar el déficit de financiación en el mecanismo de participación en la financiación de los gastos.

4. Los países en que se ejecutan programas manifiestan un interés cada vez mayor en el enfoque de

“Unidos en la acción”, y se han publicado los procedimientos operativos estándar para los países que han adoptado ese enfoque. Sin embargo, el Plan de Acción para las Sedes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sigue pendiente de aplicación; en particular se abre paso con lentitud el concepto de “Unidos en la operación”. Los procedimientos operativos estándar ofrecen una nueva oportunidad para establecer soluciones empresariales integradas, y en 2015 se inaugurará en el Brasil un centro común de servicios, pero todavía queda margen para acentuar la utilización de servicios comunes en los países, lo que no requiere necesariamente la armonización de las reglamentaciones propias de los distintos organismos ni de sus políticas y procedimientos. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería apoyar a los gobiernos en la adopción de métodos de gestión basados en los resultados como parte de sus marcos de seguimiento y sus sistemas estadísticos nacionales. Se ha creado en la Dependencia Común de Inspección una secretaría especial con el fin de apoyar la aplicación de la política de evaluación independiente en todo el sistema aprobada en 2014. Los resultados de las evaluaciones piloto serán examinados como parte de la revisión cuatrienal amplia de la política que se llevará a cabo en 2016.

5. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es el asociado preferente para la mayoría de los países en que se ejecutan programas gracias a su credibilidad, su imparcialidad y sus conocimientos especializados, pero se le pide que responda mejor a las cambiantes necesidades de esos países y al entorno de la cooperación para el desarrollo.

Mesa redonda sobre el tema “cómo asegurar la coherencia en la financiación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para la realización eficaz de la agenda para el desarrollo después de 2015”

6. **El Sr. Chanthaboury** (Observador de la República Democrática Popular Lao), Ministro de Planificación e Inversiones, panelista, dice que, para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda contribuir de manera coherente y eficaz a la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015, hace falta una mayor flexibilidad en la asignación de recursos complementarios a fin de acentuar las características de esos recursos que los

asemejan a los recursos básicos, lo que podría lograrse mediante una mayor utilización de la financiación común y un reexamen de la relación entre los recursos destinados al desarrollo y los recursos humanitarios. Por otra parte, los requisitos de integración de la agenda para el desarrollo después de 2015 exigirán formas de financiación más variadas y será preciso evaluar el costo del apoyo al programa normativo. También deberían estudiarse nuevas fuentes de financiación.

7. Un aumento de los recursos básicos podría permitir una mejor atención a la función específica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en las asociaciones, dar lugar a innovaciones en la financiación y ayudar al sistema en la obtención de recursos humanos y financieros externos. La experiencia del país del orador indica que la financiación común conduce a una mejor coordinación de los donantes, menores riesgos de duplicación y una financiación más previsible y de mayor volumen, mejorándose el destino geográfico o temático de la ayuda según las prioridades del desarrollo. También permite la creación de programas mejor estructurados e integrados, reducir los costos de transacción y obtener mayores economías de escala. Los fondos provenientes de donantes que han delegado su cooperación pueden administrarse con mayor flexibilidad y permiten simplificar los criterios de la fiscalización y la formulación de informes por las organizaciones beneficiarias.

8. La ayuda básica o no restringida es la forma más eficaz de establecer asociaciones con países en que se ejecutan programas, como la República Democrática Popular Lao, y los recursos básicos ofrecen la máxima calidad, previsibilidad y flexibilidad en la financiación común, asegurando que las instituciones gubernamentales puedan cumplir sus mandatos multilaterales y ejercer dirección. Los recursos básicos garantizan también que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sea un asociado independiente, neutral y objeto de confianza. Los recursos complementarios, aunque cumplen su función de apoyo a las actividades operacionales para el desarrollo, también son imprevisibles y pueden dar lugar a fragmentación, competencia y duplicación de esfuerzos de las instituciones. Por lo tanto, para los países de ingresos medianos es importante el acceso a un conjunto de distintas corrientes financieras como parte del apoyo a la cooperación para el desarrollo.

Para algunos países, en especial los menos adelantados y los países en situaciones especiales, tanto la AOD básica como la complementaria conservan su importancia decisiva, y un problema fundamental en esos países consiste en racionalizar la multiplicidad de las corrientes de financiación. En síntesis, sería importante determinar las formas convenientes para la financiación de cada tipo de programas.

9. El gobierno del orador apoya los esfuerzos tendientes a lograr la coherencia de todo el sistema a nivel de los países, y está empeñado en que la República Democrática Popular Lao adopte voluntariamente la iniciativa de “Unidos en la acción” en un proceso orientado por su Gobierno, como se manifiesta en la formulación conjunta de un plan de acción del MANUD y en el establecimiento de un dispensario conjunto de las Naciones Unidas. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas de “Unidos en la acción” no forman parte de un único enfoque de esa iniciativa, ni siquiera cuando su vinculación podría permitir economías de costo. La existencia de una mentalidad particular de cada organismo ha hecho que se desarrollaran trabajos sin colaboración, con lo cual se han invertido los mismos recursos pero con menores efectos. Sería importante determinar formas de vincular esas iniciativas inconexas y aclarar la función del Coordinador Residente en el apoyo que se les presta. También convendría contar con más orientación sobre las deliberaciones entre el Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas acerca de las expectativas y las necesidades. El compromiso respecto de la coordinación y el programa de reforma es firme en los organismos de las Naciones Unidas a nivel de los países, pero no ocurre lo mismo en las sedes respectivas.

10. **El Sr. Talbot** (Observador de Guyana), panelista, dice que el tema fundamental de la agenda para el desarrollo después de 2015 es la sostenibilidad, junto con la integración de los tres aspectos de un desarrollo sostenible. A ese respecto es importante la vinculación entre las actividades operacionales y las demás actividades del Consejo, y éste debería actuar como una plataforma para la identificación de las lagunas y los problemas en la ejecución de la agenda. El programa de desarrollo sostenible ha dejado de estar ubicado en el Sur y ser apoyado por el Norte; ahora tiene vigencia universal en todos los países. Ello hace importante la diferenciación, y el sistema de las Naciones Unidas, por lo tanto, debería reflexionar

sobre la forma en que concibe los problemas propios de cada nación y cada región, y responde a ellos.

11. Un aspecto en que el programa de las Naciones Unidas podría desempeñar una función importante, tanto respecto de la financiación como en términos más generales, es el relativo a la integración. En ese sentido podría actuar orientando la reflexión, ofreciendo modelos de desarrollo, impulsando un programa de desarrollo sostenible integrado y traduciéndolo en recomendaciones normativas y operacionales. Es preciso lograr un mejor equilibrio entre la financiación básica y la complementaria, ya que ningún criterio de financiación puede atender por sí solo todas las necesidades. Se ha establecido la necesidad de puntos de partida intersectoriales, referentes por ejemplo a la infraestructura, la energía y la agricultura, así como la seguridad social. La financiación vertical y con destinos determinados también seguirá siendo necesaria. Esto, a su vez, exige que la respuesta de la Organización presente mayor flexibilidad ante las diferentes prioridades nacionales. Las actividades operacionales de las Naciones Unidas deberían basarse más en la demanda y depender menos de los donantes. Por lo tanto, debería darse al sistema mayor latitud y los recursos deberían mancomunarse para atender los problemas de los costos de transacción que se generan en la prestación de las actividades de apoyo de las Naciones Unidas sobre el terreno.

12. Hace falta revitalizar el fortalecimiento de la capacidad y el afianzamiento de las instituciones. La agenda para el desarrollo después de 2015 requiere plataformas para abordar los problemas de los países en situaciones especiales; esas plataformas deberían constituir un sistema orgánico de apoyo que conectara los diversos segmentos de la labor del Consejo y las diferentes instituciones del sistema de las Naciones Unidas. En el caso de los países africanos, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería tratar de revertir la desindustrialización de África, asegurando al mismo tiempo para el futuro criterios más ecológicos e inclusivos. En relación con la agenda más universal para el desarrollo después de 2015, que promete ampliar las plataformas de cooperación, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo necesita ajustar sus criterios respecto de la financiación e impulsar los recursos financieros, humanos y de conocimientos. Es probable que se multipliquen las fuentes de soluciones para los problemas del desarrollo sostenible, y junto con la cooperación Sur-Sur, Norte-

Sur y triangular también deben impulsarse las soluciones propias del Sur.

13. **La Sra. Fladby** (Observadora de Noruega), del Departamento de Asuntos de las Naciones Unidas y Asuntos Humanitarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, panelista, dice que aunque la agenda para el desarrollo después de 2015 habrá de ser más amplia que otros programas anteriores, ello no significa que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deba hacerlo todo. Por el contrario, debería centrar su atención en las esferas en que cuenta con ventaja comparativa. Por otra parte, la adopción de objetivos para el desarrollo sostenible no requiere que las Naciones Unidas hagan todo de manera diferente, sino que deberían aprovechar lo que ya existe.

14. En la resolución 67/226 de la Asamblea General, sobre la revisión cuatrienal amplia de la política, y en otras resoluciones posteriores sobre el cumplimiento de esa revisión, se insta a una mayor utilización de modalidades de financiación que fomenten la coherencia, incrementen las contribuciones temáticas básicas o asignadas de manera flexible a determinadas organizaciones y aprovechen mejor los mecanismos de financiación común que abarcan a múltiples organizaciones. El problema consiste en asegurar para el futuro una utilización mucho mayor de esas modalidades. En el pasado, el deseo de incrementar los recursos y ampliar la base de donantes dio lugar a una mayor fragmentación de la financiación. Por consiguiente, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo dista mucho de ser apto para sus fines y existe un desajuste entre lo que los Estados Miembros esperan del sistema y la forma en que está financiado.

15. Los recursos básicos hacen posible la ejecución coherente de planes estratégicos y la transferencia de fondos a los países en que se ejecutan programas, reduciendo de ese modo la necesidad de obtención de recursos locales que a menudo provoca una competencia entre los organismos a nivel de los países. La flexibilidad de los recursos básicos también permite a las organizaciones utilizar esos fondos para colaborar con otras. En consecuencia, la financiación básica se vuelve aún más importante en la nueva agenda para el desarrollo, en la que se procura mayor coherencia y la formación de asociaciones.

16. Las contribuciones temáticas asignadas de manera flexible, que constituyen una forma de financiación no básica pero “aproximada a la básica”,

deberían destinarse a determinados objetivos de los planes estratégicos de las organizaciones. Lamentablemente, los fondos y programas de las Naciones Unidas recurren poco a la financiación temática, con excepción del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El apoyo que Noruega presta al UNICEF no está condicionado en forma alguna, salvo el requisito de que el dinero se utilice para la educación conforme a la definición del plan estratégico del Fondo. Otros fondos y programas deberían establecer mecanismos de financiación similares.

17. Los marcos integrados de resultados y recursos correspondientes a los planes estratégicos para 2014-2017 de los fondos y programas de las Naciones Unidas fomentarán la vinculación entre las prioridades y la financiación, y los diálogos estructurados sobre la financiación en las juntas ejecutivas ofrecen una buena ocasión para discutir el modo de aprovechar en forma combinada los recursos básicos y los fondos con destino asignado.

18. En el futuro, las discusiones sobre la forma de acrecentar las contribuciones básicas y las contribuciones asignadas de manera flexible no deberían limitarse a los donantes tradicionales. Deberían efectuar contribuciones los países que están en condiciones de hacerlas, como medio para lograr una mejor distribución de la carga, y los proveedores de recursos financieros no estatales deberían abstenerse de la financiación para fines rigurosamente determinados.

19. La Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo administra unos 100 mecanismos de financiación común. Tanto los programas conjuntos basados en sus temas como la ampliación de los fondos fiduciarios de asociados múltiples pueden fomentar la coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como entre el desarrollo de largo plazo y la asistencia humanitaria y entre el pilar operacional y el referente a la paz y la seguridad en las actividades de las Naciones Unidas.

20. Los mecanismos de financiación común ofrecen las ventajas de la calidad de la gobernanza y la información financiera en tiempo real. Se están perfeccionando los marcos de resultados comunes y están en curso los trabajos destinados a mejorar la

gestión de los riesgos y la auditoría conjunta. Esos fondos tienen una función que desarrollar en el plano mundial y no solamente en países menos adelantados y países en transición. Los de carácter mundial, como el “Fondo de Colaboración para la Obtención de Resultados”, permiten cubrir déficit en la financiación de la labor normativa de los miembros de equipos de las Naciones Unidas en los países de la iniciativa “Unidos en la acción”. El apoyo se destina al fondo para la iniciativa “Una ONU” en cada país, bajo la dirección del coordinador residente junto con el gobierno. El fondo para la iniciativa “Una ONU” asegura la aplicación coherente de las prioridades convenidas con el gobierno respectivo. Sin embargo, las sumas encauzadas por conducto de esos fondos parecen estar en disminución, no sólo en los países de ingresos medianos que sufren una reducción global del apoyo procedente de las Naciones Unidas, sino con carácter general. Aunque las contribuciones a esos fondos teóricamente no deberían tener destino asignado, la posibilidad de fijarlo a nivel de sectores o de resultados podría alentar a más donantes a transferir recursos a esos fondos en lugar de ofrecerlos mediante acuerdos bilaterales, ya que los donantes bilaterales habitualmente tienen que adherirse, documentándolo, a las prioridades políticas de sus gobiernos. Los países en que se ejecutan programas también podrían considerar la posibilidad de prestar apoyo al fondo para la iniciativa “Una ONU” en lugar de los arreglos de participación en la financiación de los gastos. El apoyo gubernamental constituiría presumiblemente un incentivo más para los donantes.

21. **El Sr. Kjørven** (Director del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), ponente, dice que la esfera de la financiación del desarrollo abunda en obstáculos para navegar en ella pero es rica en oportunidades. Sin embargo, no se cuenta todavía con un marco que fomente el encaminamiento de recursos hacia la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la respuesta de emergencia ante las crisis y la reacción ante los fenómenos del clima que el mundo necesita. La estructura de la ayuda internacional se vuelve más compleja y fragmentada, con una tendencia a la financiación más vertical y para fines determinados. Las deliberaciones sobre la agenda de desarrollo para después de 2015 ofrecen una oportunidad única para forjar una asociación sostenible en favor del desarrollo y un pacto de financiación en que las Naciones Unidas pueden desempeñar una función catalizadora. Para que tal cosa pueda ocurrir es

preciso abordar la diversidad del sector de la financiación del desarrollo con criterios basados en la multiplicidad de interesados, y la AOD debería replantearse llevando al máximo su función impulsora. También es importante definir si la función óptima del sistema de las Naciones Unidas consiste en centrar su actividad en la asistencia a los sectores más vulnerables y marginados o en prestar asistencia técnica, asesoramiento normativo y fortalecimiento de la capacidad, e identificar los modos de actuación que permitan a las asociaciones liberar nuevos recursos. Las modalidades de financiación y la gobernanza son esenciales para generar condiciones propicias a fin de que el sistema de las Naciones Unidas pueda cumplir sus diversas funciones.

22. El actual sistema de financiación básica está sometido a grandes presiones y es preciso revitalizarlo mediante la innovación. El modelo particular del UNICEF no es fácil de reproducir. La financiación temática puede ser un modo de acentuar el compromiso en favor de la financiación básica en otros sectores del sistema de las Naciones Unidas. La financiación común, a su vez, se presta mejor para una ejecución integrada, conforme a los planes estratégicos de los fondos y programas, en que las deliberaciones sobre la coherencia y la aptitud para los fines pueden entrar en contacto con las realidades de los países asociados. La cuestión consiste en determinar si tales fondos pueden armonizarse con la tendencia a la creación de fondos verticales, que se manifiesta habitualmente fuera del sistema de las Naciones Unidas. La financiación para fines determinados y los recursos de emergencia habrán de seguir siendo necesarios, pero deberían combinarse con los recursos básicos, equilibrando la flexibilidad con la estabilidad.

23. El método de financiación de la acción humanitaria está sobrecargado, y tal vez en quiebra. Sería conveniente encontrar un mecanismo de financiación innovador que genere una base de seguridad social sólida para las personas más desvalidas del mundo. El modelo caritativo de las conferencias sobre promesas de contribuciones y los llamamientos no puede mantenerse indefinidamente.

Se levanta la sesión a las 16.35 horas.