

# La ONU: ¿una vieja máquina sobre nuevos carriles?

[Nils-Sjard Schulz](#)



Asamblea nacional de Naciones Unidas, en la pantalla el Secretario general de la ONU, Antonio Guterres. Eduardo Munoz Alvarez/AFP/Getty Images

## ***Los países de renta media ante la reforma de Naciones Unidas.***

Cuando en septiembre de 2015, los líderes de todos los países del mundo aprobaron la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), en muchas oficinas de Naciones Unidas la euforia se mezclaba con la preocupación por las implicaciones de este nuevo paradigma global.

Y en definitiva, los Objetivos de Desarrollo Sostenible ([ODS](#)) no sólo revolucionan las responsabilidades de los gobiernos, también aumentan la presión al sistema multilateral por ofrecer apoyos especializados a los países en desarrollo. En el juego está la transformación de economías y sociedades para asegurar la supervivencia del planeta.

Pero, ¿está la ONU a la altura de este desafío?

Apenas instalado en su puesto a principios de 2017, el nuevo Secretario General, Antonio Guterres, no tuvo dudas sobre cómo responder a esta pregunta. Dio máxima prioridad a acelerar la reforma del Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas. El UNDS (por su sigla en inglés) consiste en el entramado institucional compuesto por decenas de agencias, fondos y programas especializados, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Fondo para la Infancia (UNICEF).

El UNDS no es un primerizo en las reformas. En 1969, un informe realizado por el australiano Robert Jackson, uno de los primeros asesores de Naciones Unidas, resaltó que se trataba de

una “máquina” que carece de cabeza pensante, cuyas agencias “se dedican a salvaguardar e incrementar su respectivo poder” y actúan “sin tener presentes los intereses de los países en desarrollo”. Sugirió cambios sistémicos que más allá de reforzar el PNUD a mediados de los 70, se quedaron sin aliento.

Medio siglo después, el socialista Guterres –curtido en dos ciclos como Primer Ministro de Portugal (1995-2002) y una década como Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2005-2015)– toma las riendas de la *máquina* que sigue marcada por, como Jackson dijera antaño, formidables fuerzas de la inercia.

Pero las premisas han cambiado con la Agenda 2030, que se convierte en un argumento imbatible para el nuevo Secretario General que reconoce que “el modelo actual ha alcanzado su punto de agotamiento y no está a la altura de la ambición de la Agenda 2030”. Así, en junio de 2017, Guterres presenta una [visión estratégica sobre la reforma del UNDS](#) que en diciembre del mismo año se articula con [propuestas concretas](#).

Según el Secretario General, el UNDS se encuentra aún acomodado en los extintos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un aglomerado de metas sociales centradas en la pobreza extrema. La Agenda 2030 redirige la mirada hacia ámbitos interdependientes de progreso social, desarrollo económico y manejo ambiental, cubriendo desde la migración y el consumo responsable, hasta la protección de los mares y el Estado de derecho.

Y mientras que los ODM fueron primordialmente una campaña encabezada por el UNDS, la Agenda 2030 constituye un marco de políticas liderado por los gobiernos. Y éstos, viendo las agencias competir por los recursos y operar fuera de los marcos acordados, no siempre perciben el valor concreto que podría añadir el UNDS al desarrollo nacional.

Respondiendo a estos problemas, la reforma se propone transformar todo el andamiaje nacional, regional y global del UNDS. A escala nacional, una nueva generación de equipos-país deberá responder de manera más efectiva a los coordinadores residentes, que se convertirían en una especie de CEO frente al gobierno. Se pretende aumentar la eficiencia operativa, incentivar una cultura de complementariedad interagencial y reforzar la rendición de cuentas ante el respectivo gobierno.

En lo regional, se racionalizaría la presencia institucional actualmente dispersa en 54 ciudades en todo el mundo. Las estructuras regionales hoy suelen operar sin adecuada rendición de cuentas, por lo que nuevas líneas de mando procurarán generar más disciplina. No es un tema menor: las estructuras regionales del UNDS emplean a 9.600 funcionarios internacionales y gastan anualmente 1.200 millones de dólares. Esto sin que, en ojos de muchos países, aporten

---

algo sustancial a los procesos nacionales. En particular, se espera que las Comisiones Económicas Regionales (como la [CEPAL](#) en América Latina) colaboren más directamente en la implementación nacional de la Agenda 2030.

A nivel global, las agencias deberán rendir cuentas ante un Consejo Económico y Social (ECOSOC) fortalecido con mayor control de los gobiernos sobre el trabajo operativo de las agencias del UNDS. También contarán con un economista jefe, figura que busca llenar los persistentes vacíos del UNDS con respecto al análisis y la asesoría en torno a temas económicos y financieros.

En las negociaciones intergubernamentales que [actualmente se desarrollan en Nueva York](#), los Estados miembros están demostrando una afinidad poco habitual a las propuestas del Secretario General. En opinión de muchos Estados miembros, ha venido la hora de la verdad. El UNDS se encuentra debilitado por la rampante crisis de financiamiento que sufre y por la rivalidad cada vez más cruenta entre sus agencias. Y políticamente, la reforma cobra fuerza por el despecho de Estados Unidos, el mayor contribuyente al UNDS, y por la mayor capacidad de negociación de los países en vías de desarrollo, tanto dentro de su Grupo de los 77 como individualmente.

En este reajuste del poder resalta el rol de los países de renta media (PRM), este creciente grupo de economías transitando de la supervivencia a la prosperidad. Desde México e Indonesia a Bangladesh y Colombia, la Agenda 2030 ha colado hondo en las políticas públicas e instituciones de los PRM. El catálogo de 17 ODS y 169 metas específicas es un espejo de las apuestas que los gobiernos de PRM hacen desde hace años.

Complementando la lucha contra la pobreza, experimentan con modelos de desarrollo que permita compaginar riqueza, resiliencia y estabilidad. Temas como la innovación tecnológica, la cohesión social, la matriz energética, los flujos migratorios y la gobernanza democrática están en el centro de atención de las revisiones voluntarias que los PRM presentan al ECOSOC sobre sus avances. En efecto, los planes nacionales de la Agenda 2030 en países como Argentina, Etiopía y Filipinas se han constituido como canal para políticas volcadas con el desarrollo sostenible.

No obstante, frente al dinamismo de los PRM, la respuesta del UNDS sigue siendo tibia. El sistema permanece enfrascado en iniciativas de corte tradicional, entre ellos “[Delivering as One](#)” (racionalización operativa) y “[Mainstreaming, Acceleration and Policy Support](#)” (apoyo de arranque en el aterrizaje nacional de la Agenda 2030) en países como Bután, Honduras, Kirguistán y Marruecos. Pese a algunos avances, estos enfoques son demasiado limitados para poder dar el salto a un acompañamiento especializado y flexible a los gobiernos.

Tampoco la reforma impulsada por el Secretario General Guterres abre perspectivas alentadoras. En una de las escasas menciones a los PRM, las propuestas actuales incluyen la provisión de asesoría política más orientada a la demanda de los PRM. No obstante, actualmente el UNDS tiende a carecer de la experticia requerida, por ejemplo, en prioridades económicas enfocadas en temas como infraestructura, energías renovables o crecimiento verde.

Es cierto que los PRM del rango más alto como Chile, Suráfrica o Tailandia pueden recurrir a otras fuentes de conocimiento, incluyendo los bancos multilaterales o las consultoras privadas. Pero para los PRM del rango bajo, la debilidad del UNDS a la hora de asesorar a los gobiernos se convierte en una trampa.

Centroamérica ilustra este dilema de forma palpable. En sus informes presentados en 2017 ante el ECOSOC, [El Salvador](#), [Guatemala](#) y [Honduras](#) resaltan sus avances en materias sociales tales como educación o salud, y se embarcan en el trabajo sobre las dimensiones *nuevas* introducidas por la Agenda 2030.

En efecto, estos países comparten la necesidad de diseñar y adaptar políticas públicas en materia de exclusión social, migración, seguridad pública, resiliencia climática, comercio regional, reforma fiscal y estabilidad económica, entre otros. Al mismo tiempo, se enfrentan a un panorama difícil de financiamiento debido a la menguante Ayuda Oficial al Desarrollo, una escasa capacidad de atraer inversiones extranjeras, los estrechos márgenes fiscales y un endeudamiento externo poco sostenible.

El caso de Centroamérica demuestra que para seguir siendo relevante, el UNDS debe ajustar sus servicios mucho más allá de la reorganización interna propuesta por Guterres. Sin duda, dejar atrás la cultura de competencia entre las agencias será beneficioso. Pero en vista de la vulnerabilidad del istmo centroamericano, es aún más urgente apoyar a los gobiernos de forma estratégica.

Así, el UNDS deberá responder en el corto plazo a la demanda de los gobiernos de colaboración en torno al financiamiento del desarrollo sostenible, bajo la lógica del acuerdo hermano de la Agenda 2030, la [Agenda de Acción de Addis Abeba](#). A la fecha, este es un

---

campo que el UNDS ha dejado prácticamente por completo en manos de las instituciones financieras internacionales cuyos servicios no necesariamente se articulan en torno a los intereses de los países.

También falta poner en valor la capacidad de convocatoria del UNDS. En países de alta volatilidad política, asegurar la continuidad de la Agenda 2030 y de las políticas nacionales de sostenibilidad exigirá que el UNDS cumpla con su rol de guardián de agendas globales y nacionales. En Centroamérica, a corto plazo Costa Rica, en medio de sus turbulencias electorales, será la primera prueba para esta responsabilidad.

En buena parte, el futuro del UNDS dependerá de su capacidad de aportar a los procesos de Agenda 2030 en los PRM, y en particular en los contextos vulnerables de renta media baja. Son los carriles sobre los que asentar la factibilidad de la reforma bajo el liderazgo del Secretario General. Y es aquí donde el UNDS puede convertirse en un aliado efectivo para el desarrollo sostenible o descarrilarse como una *máquina* obsoleta.

**Fecha de creación**

27 marzo, 2018