

# **Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias "Globales" de las Naciones Unidas de los años 90.**

*R. Carlos Sersale di Cerisano\**

La idea principal que se pretende demostrar se basa en un supuesto muy simple. Para que el actual proceso de reforma del sistema económico y social de la ONU tenga éxito, deben usarse como marco de referencia las recomendaciones, en materia de desarrollo económico y social, aprobadas –por consenso- en las conferencias globales desde los inicios de los 90 hasta la fecha. Ello permitirá a la ONU la unificación de sus objetivos y de sus políticas para la cooperación al desarrollo que tienen impacto a nivel global. Si así no sucediera, el actual proceso de reforma no contribuirá a resolver la crisis que afecta al conjunto de la cooperación multilateral para el desarrollo. Sin embargo, la actual reforma de la ONU, que abarca el conjunto de la organización pero que afecta principalmente a los sectores económico y social — debido a su incidencia en el presupuesto regular<sup>1</sup> y al sistema de actividades operacionales<sup>2</sup> -, se concibe como una reforma orientada a reducir costos e introducir mejoras administrativas sin tener en cuenta el marco de políticas que debe regir a la organización. Los cambios administrativos son válidos en sí mismos y deben llevarse a cabo en todo proceso de reforma que se propone cambios estructurales. No obstante, en este caso, es necesario definir de antemano cual va a ser el objetivo prioritario para la institución y, a partir de él, definir su futura estructura institucional y todos los servicios de apoyo (Secretaría, relación con las agencias especializadas y maquinaria intergubernamental) para el logro de ese objetivo prioritario y los que estén relacionados con él. El presente trabajo intentará demostrar cómo es posible, a partir del seguimiento integrado de las conferencias, cohesionar el marco de políticas de cooperación de la ONU y darle una "misión" a la Organización. A partir de ello, la Organización podrá obtener cinco posibles "beneficios" de la reforma:

- aplicar políticas de cooperación útiles para el desarrollo;
- utilizar sus ventajas comparadas;
- coordinar la cooperación multilateral (incluyendo las agencias especializadas) y orientar, en forma complementaria, la bilateral;
- establecer una estructura administrativa adecuada para la aplicación de la nueva agenda acordada; y, si y solo si,
- revertir la tendencia decreciente de la Asistencia Oficial para el Desarrollo<sup>3</sup>. Aunque se parte del supuesto que ello no es posible debido a razones exógenas al funcionamiento del sistema multilateral, en todo caso se tendrán buenas razones para continuar justificando el sistema de la cooperación al desarrollo basado en la universalidad, neutralidad, flexibilidad y sin costo para los países en desarrollo y economías en transición.

## **Las Conferencias "Globales" de las Naciones Unidas:**

Desde 1990 a la fecha han tenido lugar siete eventos de carácter global en el marco de la ONU. En todos ellos se han asumido compromisos para las áreas económica y social a nivel de jefes de Estado y por conjunto del sistema de las Naciones Unidas<sup>4</sup>. Después de la cumbre alimentaria (1996) ha primado la razón y se ha decidido no celebrar más reuniones multilaterales a nivel de jefes de estado hasta el año 2000. Ello no quita la capacidad a la ONU de tratar temas importantes o nuevos para la agenda internacional ya que tiene otros mecanismos para hacerlo tales como las asambleas generales extraordinarias, sesiones especiales o el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC). No obstante, desde la perspectiva de este trabajo, el freno a estas reuniones es positivo por dos motivos:

- a) el valor agregado de la ONU radica principalmente en su capacidad de imponer temas en la agenda internacional

y, a partir de ello, movilizar los distintos actores<sup>5</sup> para la aplicación de las normas acordadas en las reuniones de alto nivel. En este contexto, se establece la diferencia entre las *actividades normativas* (recomendaciones y programas de acción de las conferencias que tienen aplicación a nivel global) y las *actividades operacionales* que se traducen en programas y proyectos –y que son a la vez el reflejo de las normas acordadas a nivel global –que tiene como beneficiarios a los países en desarrollo y a las economías en transición. Por lo tanto, si se quiere armonizar las actividades normativas de la ONU y, a partir de ello, establecer objetivos prioritarios, los resultados de estas conferencias han sido ya suficientes. Los temas existen, se ha reconocido su importancia y se ha adoptado el marco global para su solución.

b) Continuar con este tipo de ejercicios es desgastante ya que la ONU no tiene capacidad para garantizar la aplicación total de las normas acordadas. Su capacidad de "hacer cumplir" estas normas está subordinada a la voluntad política de los gobiernos (con distintos grados de responsabilidad según su incidencia en el sistema multilateral). En ese contexto, el continuar con estos ejercicios de alto nivel puede dar lugar a la repetición de temas que, aunque se los aborde desde otros ángulos ya han sido analizados en forma inter-sectorial durante las conferencias globales o a través de sus mecanismos de seguimiento.

Veamos ahora los aspectos positivos del haber conseguido establecer objetivos y prioridades en estas conferencias globales. El hecho de analizar estas conferencias en su conjunto, en forma integrada, produce continuidad en sus actividades. Ello representa ya de por sí un remarcable éxito para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto (el cual ha participado en su totalidad —incluyendo las instituciones financieras de Bretton Woods- en estos ejercicios) y para sus estados miembros. A través de estas conferencias, la comunidad internacional en su conjunto ha acordado valores comunes, objetivos compartidos y estrategias para alcanzar estos objetivos. Está claro que estos esfuerzos basados en el consenso entre países desarrollados (donantes) y en desarrollo y en transición (beneficiarios), demuestra la gran habilidad del sistema de la ONU: moverse desde la concientización de los problemas existentes, problemas en la agenda multilateral, obtener el compromiso de los estados miembros y movilizar los recursos para otorgar la asistencia a los países que necesitan ayuda para la implementación de esas normas acordadas por consenso. El último tramo necesario para la aplicación de los compromisos asumidos es el seguimiento de los mismos. Y es en este punto donde las Naciones Unidas tienen que mirar a su reforma institucional. El aspecto principal de la reforma pasa por establecer las estructuras institucionales que van a garantizar la aplicación de estos compromisos acordados en las conferencias. Solo así la reforma podrá justificarse en términos de políticas de cooperación internacional y de haber realizado una contribución para la solución de los problemas existentes. Pero para ello, en primer lugar deben encontrarse las pautas comunes de estos compromisos con el fin de establecer el objetivo prioritario de la ONU y, a partir de él, sus objetivos relacionados y los medios para su aplicación (instituciones y financiamiento).

## **Prioridades, compromisos y objetivos comunes:**

Si se quiere galvanizar el sistema de la ONU alrededor de los objetivos prioritarios que surgen de las siete conferencias globales de los 90 y a la vez, se quiere racionalizar y fortalecer (al sistema) a través de la generación de mecanismos que permitan coordinar la asistencia que otorga el sistema (a niveles global, regional y nacional). Se hace necesario intentar establecer cual es el hilo conductor de estas conferencias.

En términos simples o desde el punto de vista de las variables que conforman la agenda económica multilateral de la ONU, puede sintetizarse que el mérito de estas conferencias es el de haber incorporado el medio ambiente y el desarrollo social en las políticas de crecimiento económico de los estados miembros y en los programas y presupuestos de las organizaciones internacionales del sistema de la ONU. El término "desarrollo" hoy ha sido sustituido por "desarrollo sustentable" primero y "desarrollo humano sustentable" posteriormente.

¿Cómo se traduce ello en términos de prioridades?:

Un análisis cruzado de todos los temas de las siete conferencias, nos lleva a la conclusión que la erradicación de la pobreza está en el centro de todos, absolutamente todos, los esfuerzos del sistema de la ONU. Como puede verse en la matriz anexa al presente trabajo, las siete cumbres abordan los mismos temas o con parámetros similares, desde distintos ángulos (determinados por el mandato de las conferencias) pero siempre unificados conceptualmente bajo la consigna del desarrollo humano sustentable, que en términos de objetivos lleva a la erradicación de la pobreza.

Todo objetivo prioritario está sustentado en objetivos secundarios o relacionados que son un instrumento para el logro del objetivo prioritario pero, a la vez, son también objetivos en sí mismos. Siguiendo esa racionalidad vamos a encontrar que, según los temas principales de las cumbres, los "componentes" (instrumentos para y fines en sí mismos a la vez) de la erradicación de la pobreza son:

1. Manejo sustentable del ambiente y de los recursos (Río, Estambul y Roma),
2. Proveer servicios básicos para todos (El Cairo y Estambul),
3. Generar un ambiente propicio para el desarrollo social (Copenhague y Midrand),
4. Fortalecimiento de la mujer (El Cairo y Beijing),
5. Pleno empleo y capacidad de ganarse la vida a través de pautas sustentables (Copenhague, Midrand, Estambul y Roma), y
6. Seguridad Alimentaria (Copenhague, Estambul y Roma).

Si quisiéramos traducir este esquema intersectorial que, da lugar por primera vez en la ONU a un análisis cruzado de los distintos sectores interrelacionados pero que a su vez tiene como fin solucionar una problemática común y que obliga a las distintas agencias del sistema, según sus mandatos, a intervenir en forma conjunta y coordinada, tendríamos el siguiente diagrama:

Las implicancias del enfoque integrado de las conferencias que ponen como centro de las actividades del sistema un tema central que, a su vez, se interrelaciona con todos los demás y hacen posible que las Naciones Unidas, en su conjunto, tomen una acción comprehensiva contra la pobreza y que intenten, de esta manera la mejora de la calidad de vida de la población mundial. Este enfoque integrado en materia de objetivos y prioridades debe traducirse en términos institucionales.

## **Relación del objetivo principal de las NU con su reforma en el sistema económico y social:**

Desde el punto de vista de la reforma de la ONU, cual es el objetivo en poner la erradicación de la pobreza en el centro de sus actividades, haciendo girar toda su programación, presupuesto, estructuras administrativas y maquinaria intergubernamental alrededor de ella y de sus actividades subordinadas?. Intentemos una respuesta comprehensiva que nos permita demostrar los cinco "beneficios" planteados al formular nuestra tesis al comienzo de este trabajo.

El primer "beneficio" es darle un objetivo claro, preciso, y que hace al objetivo principal de la organización. Le da una misión que será útil a la cooperación internacional, contribuirá a la solución de los complejos problemas que afectan al mundo en desarrollo y que, además tendrá impacto global. Vamos por partes. Que las Naciones Unidas puedan tener un objetivo principal y focalizar sus actividades normativas alrededor de un problema visto desde todos los ángulos correspondientes es ya de por sí un hecho trascendental. De esta manera, generará políticas adecuadas y específicas para promover el acceso de los pobres a actividades productivas, protección del medio ambiente y regeneración de los recursos naturales, acceso a los recursos, capacitación, educación básica y salud, participación local y evitar discriminaciones de todo tipo. En síntesis, es la integración de la agenda ambiental y social en la política económica de todos los países miembros.

El segundo "beneficio" es el de utilizar sus ventajas comparadas. La ONU tiene una gran capacidad de traducir los ideales justos y con contenido moral en obligaciones y compromisos específicos a nivel de miembros de la comunidad internacional. La pobreza no solamente es condenable desde el punto de vista moral sino que también es inconsistente con la armonía social y con el orden político duradero. Y en esto último, reside el impacto global del problema y, por lo tanto, la capacidad de analizarlo desde una dimensión global. Existen tres razones específicas que demuestran que el problema de la pobreza es global aunque se manifieste en distintas dimensiones a niveles nacionales y locales. Este vínculo se demuestra por tres razones: es un problema común que se manifiesta, en

términos relativos, en todos los países del mundo (lo que no significa que todos los países deban ser beneficiarios de la cooperación internacional); es un problema que moviliza y sensibiliza en cualquier lugar que ocurra; y origina desplazamiento de personas, de enfermedades, de plagas, violencia —trasladando conflictos y tensiones sociales- y destrucción del medio ambiente y de los recursos naturales.

El tercer "beneficio", es darle a la ONU el rol que le asignó la Carta en 1945 y que nunca pudo cumplir por la imposibilidad de coordinar seriamente -y en profundidad (a nivel programático)- las actividades del sistema de las Naciones Unidas. Existiendo un objetivo común, normas que aborden el problema desde los distintos sectores específicos y una maquinaria institucional capaz de coordinar las políticas, es posible cumplir el rol asignado por la Carta. En ese contexto debiera usarse el ECOSOC para garantizar el monitoreo intergubernamental del seguimiento integrado de las conferencias como el único lugar posible donde confluyen, a través de sus informes, el conjunto de las agencias y órganos subsidiarios del sistema. El ECOSOC es el único órgano del sistema donde los gobiernos pueden monitorear el conjunto de las actividades del sistema. Y ello solo será posible cuando exista una visión de conjunto y un objetivo común tal como es la erradicación de la pobreza.

Esta normativa acordada debiera traducirse en políticas operacionales concretas que beneficien a los países a través del sistema de las actividades operacionales. Es ésta la única vía por la cual se podrán aplicar a nivel nacionales las prioridades acordadas globalmente por consenso. En este contexto, las NU tienen además un rol clave en la movilización de recursos para tales fines, incluyendo los de la cooperación bilateral.

El cuarto "beneficio" estará dado por la estructura institucional que deberá resultar de aplicar el marco de políticas arriba expuesto. La ONU necesita tener una maquinaria —para el sistema económico y social- coherente que se traduzca en el siguiente esquema institucional y de toma de decisiones:

a) Mecanismos de gobierno global:

-Gobiernos: tienen en el ECOSOC el instrumento ideal para el análisis y la revisión del conjunto de las actividades del sistema. El conjunto de las agencias especializadas y de los órganos subsidiarios deberían transmitir, de acuerdo a sus áreas de competencia, lo actuado en materia de seguimiento integrado de las conferencias. Ello permitiría unificar los criterios de revisión, global y sectorial. A su vez, y en forma subordinada al ECOSOC existen comisiones intergubernamentales específicas para el seguimiento de los programas de acción de cada conferencia. Cuando ellos no existen, el programa de acción se aplica en forma intersectorial sin la necesidad de crear un mecanismo de seguimiento individual (como es el caso de los asentamientos humanos que no tiene un comité propio pero sin embargo sus temas se analizan, según los casos, en las comisiones sectoriales específicas). Los mecanismos de gobierno responsables de cada programa de acción de las conferencias son: la Comisión Desarrollo Sustentable, la Comisión de Desarrollo Social, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Junta del Fondo de Población, la Junta de Comercio y Desarrollo, y el Comité sobre la Seguridad Alimentaria de la FAO. El análisis integral de estos seguimientos sectoriales debería estar garantizado por el ECOSOC que es el único organismo, por mandato y por su conformación, que puede evitar las superposiciones que se visualizan en la matriz anexa al presente trabajo.

-Naciones Unidas (Secretaría): El Comité Administrativo de Coordinación informa al ECOSOC, y a este debieran informar todos los jefes de agencias en materia de sus actividades sectoriales para la aplicación del seguimiento integrado de las conferencias globales. Para ello deberían contar con mecanismos simples e integrados de seguimiento de las conferencias. Su capacidad de análisis inter e intra sectorial debiera ser suficiente como para evitar duplicaciones y facilitar la complementariedad de sus actividades de acuerdo a sus mandatos y ventajas comparadas.

b) Mecanismos nacionales y locales: El énfasis de las Naciones Unidas debe ser puesto en trasladar las recomendaciones normativas de las conferencias en guías operacionales con implicancias directas a nivel de países. Ello implica desarrollar actividades de capacitación y de fortalecimiento institucional en los países beneficiarios con el fin de incorporar, según las prioridades y necesidades de cada país, esas normas acordadas globalmente. En este caso el instrumento institucional es el sistema de Coordinador Residente de las Naciones Unidas que es financiado y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En este caso, se trata de optimizar la capacidad logística instalada en 132 países, con programas de cooperación por país (170), regiones y subregiones, así como en la utilización de su mandato, acordado legalmente, de asistir a los países en desarrollo en materia de desarrollar sus capacidades nacionales en materia de desarrollo — hoy desarrollo humano sustentable- o asistirlos en casos de emergencia.

El último posible "beneficio" es teórico y se basa en el supuesto que los países donantes tienen la intención de cumplir con sus compromisos en materia de cooperación internacional. Hasta hoy los que la han mantenido son solamente Noruega, Dinamarca, Holanda y hasta cierto punto, Suecia. Este mismo grupo de países ha impulsado en los últimos años un proceso de reforma del sistema económico y social <sup>7</sup> que en algunos casos se ha traducido en notables mejoras del sistema, particularmente en materia de gobernabilidad de los programas y fondos de las Naciones Unidas. No obstante ello, el resto de los donantes ha disminuido el nivel de sus contribuciones poniendo en riesgo la supervivencia de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo. Por su parte, algunos países beneficiarios, ante esta situación, han comenzado a desarrollar modalidades de programación y ejecución nacional de proyectos con recursos propios, a través de estas instituciones de la ONU que, probablemente, en el mediano plazo, le permitan al sector de la cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas mantener un nivel de operaciones para la aplicación de las normas globales acordadas superior al que hoy proviene de la asistencia oficial al desarrollo. Es el caso de Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Panamá, El Salvador y algunos otros países miembros del sistema. Estas modalidades novedosas de agregar recursos al sistema multilateral se está extendiendo a otras regiones, particularmente donde hay capacidad de ejecución nacional como en los países de la ex Unión Soviética y del sudeste de Asia.

## **Conclusión:**

A través del desarrollo del tema, se ha intentado justificar la reforma institucional de la ONU a partir de una definición de objetivos prioritarios, para los sectores económico y social que surge de las decisiones de más alto nivel de su historia. En este contexto, su estructura administrativa y la maquinaria gubernamental debieran ser reflejo de estos objetivos prioritarios y políticas con el fin de permitir a la organización el cumplimiento de su mandato y contribuir, a través de la cooperación económica, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Los cinco "beneficios" identificados son el resultado de un análisis teórico del problema pero a la vez basados en datos de la realidad que, en última instancia, serán los que permitirán la aplicación del modelo institucional propuesto. En todo caso, lo que está en juego es el multilateralismo, sus principios y todo el potencial del mismo que hasta ahora ha demostrado algunos resultados positivos desde la post-guerra a la fecha. Sin duda muchos menos que los que su potencial le asigna. Y es justamente esto último que nos lleva a seguir bogando por la reforma que le permita cumplir con sus objetivos.

Nueva York, Octubre de 1997.

## **NOTAS:**

1- El 80% del presupuesto regular de la ONU esta asignado directamente hacia actividades relacionadas con la mejora de la vida de la gente en el largo plazo (SG/SM/5853, Secretario General de la ONU, 15/12/95 en el lanzamiento del año internacional para la erradicación de la pobreza).

2- Las contribuciones voluntarias dedicadas para las actividades de cooperación al desarrollo suman un total de 4.700 millones de dólares anuales (1996).

3- Entre 1992 y 1995, la AOD ha bajado un 9% en términos absolutos. En el caso de las actividades para el desarrollo la baja ha sido del 25% para ese mismo periodo. Dentro de esa tendencia decreciente, existe un aumento en la asignación para actividades de asistencia humanitaria.

4- Cumbre de Río (medio ambiente) en 1992; Población y Desarrollo (1994); Desarrollo Social (1995); Mujer (1995); Comercio y Desarrollo-UNCTAD- (1996); Asentamientos Humanos (1996) y Cumbre Alimentaria Mundial (1996).

5- Se entiende por actores a: la maquinaria de las NU; las agencias especializadas; los organismos internacionales que no forman parte de la ONU; los gobiernos nacionales, provinciales y locales; organizaciones no gubernamentales, opinión publica y toda otra forma de "sociedad civil".

6- La "racionalización temática" que sigue es un puro ejercicio de sistematización arbitrario de los temas principales abordados en las cumbres y que, tiene el objetivo de demostrar la viabilidad de su tratamiento integrado con el fin de garantizar su seguimiento.

7- Proyecto nórdico I en 1991/2 y Proyecto nórdico II en 1996/7.