

**MEMORANDO OPEX N° 170/2012**

**AUTORÍA: CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA GALLEGO.** Experta en Cooperación al Desarrollo y miembro del Panel de Expertos de Opex. Coordinación y edición Katty Cascante, responsable del Área de Cooperación Internacional y Desarrollo.

**PARA: OPEX FECHA: 23/04/2012**

**ASUNTO: ESPAÑA Y LA REFORMA DEL SISTEMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: CÓMO RENTABILIZAR EL ESFUERZO ANTE LOS RECORTES**

**Panel:** Cooperación al desarrollo

**Coordinadora:** Katty Cascante

[www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)

Depósito Legal: M-54881-2008  
ISSN: 1989-2845

Las medidas que se plantean en el proceso de reforma de la Organización Naciones Unidas (ONU) contemplan desde la reforma de sus instancias centrales como el Consejo de Seguridad, a la mejora del desempeño y la eficacia de la Secretaría General, pasando por cambios en la misma génesis de la organización y otros elementos relacionadas con el trabajo operacional en el terreno de los distintos organismos que forman parte del sistema de desarrollo de la organización.

De todos estos elementos, sin duda, los avances más contundentes se han obtenido en su sistema de desarrollo, un sector que además, supone el 75%<sup>1</sup> del total de los fondos de la organización. Por esto, el compromiso de un país con la reforma de la ONU debe ser un apoyo decidido a **la mejora de la eficacia y eficiencia de sus acciones enfocadas a la promoción del desarrollo**.

España, que así lo ha entendido, se convirtió en los últimos años en **el octavo donante de Naciones Unidas** y en el primer impulsor de los tres pilares básicos de la reforma de su Sistema de Desarrollo: la creación de la Entidad Compuesta para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer (ONU Mujeres), la mejora en el sistema operacional de las actividades de desarrollo en el terreno y la iniciativa "Unidos en la Acción".

El apoyo a la creación del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), a la puesta en marcha de las experiencias piloto de la iniciativa "Unidos en la Acción" y el incremento de las contribuciones a las diferentes agencias y programas existentes en materia de los derechos de las mujeres, además de la apuesta por procesos innovadores como la programación integral conjunta, la financiación no marcada del sistema de desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, son evidencias de este compromiso español.

En el **contexto de más de un 70% de recortes<sup>2</sup> de la AOD española para 2012, resulta prioritario valorar y rentabilizar los esfuerzos realizados para enfrentar los retos futuros**. Se plantean dos tipos de cuestiones. Primero, ¿suponen la experiencia adquirida y el conocimiento generado un capital suficiente para continuar participando y consolidar nuestra posición de líder en este proceso? Segundo, ¿existe en este sentido una línea roja presupuestaria?

## CONTEXTO

Muchas han sido las iniciativas de reforma de la ONU, pero la promovida en 1997<sup>3</sup> por el entonces Secretario General, Kofi Annan, fue la primera en reconocer que las necesidades de los países en desarrollo estaban cambiando y que para que la ONU pudiera maximizar el impacto de sus actividades era necesario adaptarse al nuevo contexto de la ayuda al desarrollo y, ajustar tanto sus políticas como los marcos para la implementación de las mismas. **Los elementos que abarca el actual proceso de reforma responden así a la necesidad de mejorar la coherencia, la eficacia, la eficiencia y la capacidad de acción a la ONU.**

---

<sup>1</sup> Informe del Secretario General sobre el análisis estadístico amplio de la financiación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo correspondiente a 2009. Disponible en [http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2011/11\\_draft\\_funding\\_report.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2011/11_draft_funding_report.pdf)

<sup>2</sup> Los recientemente aprobados Presupuestos Generales del Estado suponen un recorte de 1.580 millones de euros en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) repartidos entre el MAEC -1380- millones de euros y el MEH, al cual corresponden 200 millones de recorte.

<sup>3</sup> "Renewing the United Nations: A programme for Reform" (A/51/950).

Mantener la singularidad de cada agencia y promover a la vez el trabajo conjunto dentro de un marco unificado que permitiera reducir la fragmentación y la duplicación, fueron motivos suficientes para crear el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (GDNU)<sup>4</sup>, el Sistema de Coordinadores Residentes, los Equipos de País y dos elementos fundamentales destinados a mejorar, entre otros, la armonización: La Evaluación Común de País y el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tras la Cumbre del Milenio en 2005, se solicitó reforzar aún más la gestión y la coordinación de las actividades operacionales y formular propuestas concretas para lograr una presencia de la ONU en los países más efectiva, eficiente, coherente y coordinada, así como la reducción de los costos de transacción y una administración más rigurosa de todas las entidades que trabajasen en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente. En respuesta, se designó un "Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia del Sistema de Naciones Unidas" que en 2006 presentó el informe "Unidos en la Acción", donde se detallaron las recomendaciones específicas para el establecimiento de un **sistema "único" de Naciones Unidas** a nivel país: un líder para todo el sistema, un solo programa de acción, un presupuesto unificado y, donde fuera apropiado, una única oficina.

Desde entonces, las resoluciones de la Asamblea General sobre las revisiones trienales amplias de la política relativa a las actividades operacionales<sup>5</sup>, la respuesta del Secretario General al **Informe "Unidos en la Acción" en 2007** y las resoluciones sobre la Coherencia del Sistema<sup>6</sup>, han marcado la agenda de la reforma del sistema de desarrollo.

En esta lógica de fortalecer el sistema multilateral de desarrollo y avanzar hacia el logro de los ODM<sup>7</sup>, la Cooperación Española realizó su mayor esfuerzo en el contexto del sistema de Naciones Unidas. **Sólo en 2010 estas aportaciones representaron el 17,9% del total de la AOD española desembolsada ese año.**

Cuadro 1: Total contribuciones españolas al sistema de Naciones Unidas				
Año	2007	2008	2009	2010
Mill. €	931,5	905,1	714,2	803,9

Fuente: Elaboración propia en base a los seguimientos PACI 2007-2010

<sup>4</sup> Su mandato y prioridades, derivadas directamente del *Comprehensive Policy Review of operational activities for development of the United Nations system* y sus respectivas revisiones trienales (cuatrienales a partir del 2007). Forman parte del mismo 32 agencias de la ONU y 5 organizaciones observadores, entre ellas el Banco Mundial, y está presidido por el Administrador de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en nombre del Secretario General de la ONU

<sup>5</sup> Triennial Comprehensive Policy Review Resolutions (TCPR) de 1998, 2001, 2004, 2007 y 2010 disponibles en <http://www.undg.org/index.cfm?P=1022>

<sup>6</sup> Resolución 62/277 en 2008 y A/RES/63/311 en 2010. En esta última se especifican cinco áreas de trabajo, que luego se han agrupado en tres, incluyendo la relativa a la armonización de procesos en aquella que hace referencia a las actividades operacionales.

<sup>7</sup> Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo. SECI-MAEC. 2009

Respecto a los tres pilares básicos de la Reforma del Sistema de Desarrollo de la ONU:

1. **España es líder por su compromiso y su contribución financiera a la reforma de la arquitectura de género**, a través de la nueva Entidad Compuesta de Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer. Fue el principal donante del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)<sup>8</sup> y lo es ahora de la creada "ONU Mujeres".
2. Respecto a la mejora de la gobernanza y el sistema de financiamiento de las actividades de la ONU en los países,
  - España posibilitó, mediante una contribución de 528 Mill €<sup>9</sup> (la mayor donación de un donante para un fondo único en la historia de Naciones Unidas) la creación del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).
  - Sus prioridades, incluida la contribución a la aplicación de la Declaración del Milenio, el aumento de la coordinación de las Naciones Unidas y la implementación de programas conjuntos en el marco de la Declaración de París, le han colocado a la vanguardia de la reforma, concretando, con financiación a nivel de país, los esfuerzos para actuar de manera unificada.
  - Las evaluaciones de sus programas conjuntos suponen las primeras lecciones "basadas en la práctica" sobre armonización, programación interagencial, gestión basada en resultados y cuestiones relativas a los problemas del trabajo conjunto a nivel de país.
3. Además, es el primer donante de la iniciativa "Unidos en la Acción" (*Delivering as One*) basada en el liderazgo nacional para mejorar la coordinación y la división del trabajo a nivel de país. Surgida en 2008 como una "ventanilla" del Fondo ODM, la incorporación de Reino Unido y de Noruega a su financiación la convirtió en el primer fondo multidonante para apoyar el enfoque "Unidos en la Acción" y sus experiencias piloto<sup>10</sup>. Tal y como ha sido reconocido por el Secretario General de la ONU, las Juntas Directivas de los organismos especializados y en diversas reuniones consultivas del ECOSOC, "Unidos en la Acción" es la forma más concreta de aterrizar la Agenda de la Eficacia a nivel de país. **España, que ha contribuido con un total de 200 Mill€**<sup>11</sup>, es el primer donante de esta práctica multilateral<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Para el periodo 2008-2010, incluyendo las aportaciones a los organismos que ahora conforman ONU Mujeres, la contribución española ascendió a 148.831.579€ según datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de los años correspondientes. A falta de datos del seguimiento PACI 2011, esta cantidad aumentará en, al menos, 20Mill €, que según información del Consejo de Ministros, corresponde a la contribución española 2012 a ONU Mujeres realizada a través del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE)

<sup>9</sup> 528 Mill € en 2006 más una contribución adicional de 90 Mill€ para las esferas de nutrición y seguridad alimentaria infantiles; la prevención de conflictos y el desarrollo; y el sector privado.

<sup>10</sup> Ampliar en [www.mdgf.org](http://www.mdgf.org)

<sup>11</sup> Informe 2010 de la Cooperación Multilateral Española

<sup>12</sup> Frente a los 144 Mill\$ aportados por España a la "Ventanilla Ampliada" de esta iniciativa, Reino Unido ha aportado algo más de 64 Mill\$, Noruega 56 Mill\$ y Holanda 4 Mill\$. Fuente: <http://mdtf.undp.org/factsheet/fund/2EW00>

De manera adicional, **España ha ido más allá en su compromiso con la reforma** del sistema de desarrollo de la ONU:

- a) Respecto a la financiación de las actividades en el terreno, y en relación a la distorsión que el marcaje de las contribuciones<sup>13</sup> provoca en las prioridades de las entidades<sup>14</sup>, España, **en su apuesta multilateral y según recomendaciones del CAD**, casi duplicó desde 2005 las contribuciones a los presupuestos regulares (no marcados) o *core*<sup>15</sup> de las organizaciones multilaterales, especialmente en las organizaciones de Naciones Unidas. **En 2009, España era el séptimo donante del CAD en su apoyo a los presupuestos core de organizaciones multilaterales.**

Esta inversión supone una diferencia sustancial frente a otros donantes, ya que **brinda una disponibilidad de financiamiento más flexible** a los requerimientos de la transición de la Reforma de NNUU y ayuda a armonizar sus ciclos de planificación estratégica con la revisión amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema.

- b) Respecto a la evaluación, España ha aportado la experiencia adquirida en los países piloto<sup>16</sup> "Unidos en la Acción" y la práctica del F-ODM, poniendo en relieve la importancia de estos procesos en los organismos multilaterales. Las evaluaciones de medio término de más de 100 programas conjuntos del F-ODM y el fortalecimiento de la capacidad evaluadora de ONU Mujeres, clave para adquirir el **liderazgo del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas** que actualmente ostenta, son ejemplos claros de este compromiso.

**Sin embargo, llama la atención el escaso reconocimiento al esfuerzo realizado por España y más aun, a los resultados que se están obteniendo gracias a este compromiso.**

- A nivel internacional empieza a reconocerse esta situación; por ejemplo, en la Junta Directiva de ONU Mujeres de junio de 2011, se presentaron las cuatro experiencias de buenas prácticas para el logro de la igualdad de las mujeres financiadas por España a través del F-ODM.
- Sin embargo, en el ámbito nacional no ocurre así. De un lado, tanto la ciudadanía española, como la propia administración del Estado, **desconocen** esta situación. Por otro lado, entre aquellos que conocen estas iniciativas, **no está claro si existía una estrategia previa a su puesta en marcha, o si ha prevalecido la improvisación.** En este sentido, hay que mencionar una falta de coordinación de los instrumentos empleados y la **ausencia de una postura consensuada** entre los actores intergubernamentales, además de la pérdida de espacios únicos donde visibilizar lo realizado. Por ejemplo, la Asamblea General de Naciones Unidas

<sup>13</sup> Ampliar en "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad". Documento 51/2010 de OPEX-Fundación Alternativas disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad>

<sup>14</sup> Report on the financing of operational activities for development of the United Nations system for 2009

<sup>15</sup> Los fondos "core" son aquellos de los que una institución puede disponer para la implementación de sus Planes Estratégico sin ningún tipo de marcaje para su uso, ni a nivel geográfico, sectorial u otros..

<sup>16</sup> En 2010, el Fondo incrementó su presencia en siete nuevos países de manera que actualmente opera en: Uruguay, Sierra Leona, Tanzania, Ruanda, Papua Nueva Guinea, Vietnam, Pakistán, Mozambique, Montenegro, Maldivas, Malawi, Leshoto, Kyguistán, Kiribati, Comoros, Cabo Verde, Botsuana, Bután y Albania

en 2010 fue sin duda una **oportunidad perdida** donde se podría haber consolidado **el liderazgo español** en la materia. Una participación consensuada y activa en foros como la IV Conferencia sobre la reforma de la ONU celebrada el año pasado en Montevideo o el *4th High Level Task Force on Aid Effectiveness* de Busan, también habrían contribuido a este objetivo.

Ahora bien, dadas las circunstancias actuales, **la cuestión no es solamente la disponibilidad de recursos financieros**. Incluso si se contara en el futuro inmediato con menos recursos, **las iniciativas apoyadas en el pasado siguen arrojando importantes lecciones aprendidas y resultados**. Por tanto, en el camino a seguir, existen **nuevas oportunidades para rentabilizar el esfuerzo, consolidar la posición y enfocarse en las cuestiones estratégicas**.

## RECOMENDACIONES

1. España debe enfocar el debate con identidad propia y en el ámbito de la reforma del sistema de Desarrollo de Naciones Unidas, tiene una voz más que acreditada para ser reconocida como socia y líder:
  - a. **Rentabilizar el conocimiento y la experiencia adquiridos por España, incorporándolos en la agenda internacional, y** participar activamente en el debate sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 y la extensión de los ODM, así como el Panel de Alto Nivel de Sustentabilidad Global. Además de incorporar este conocimiento en el proceso de elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Española, que debe elaborarse durante 2012, se recomienda que el nuevo Plan reafirme entre las prioridades de su acción multilateral, la necesidad de avanzar en el proceso de reforma del sistema de desarrollo de NNUU en el marco del enfoque *Delivering as One*, y mantenga así su coherencia con los compromisos de la Agenda de Desarrollo.
  - b. **Hay que dar a conocer a la ciudadanía española el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos, para ello** se recomienda poner en marcha la "Estrategia Integral de Comunicación sobre la Acción Multilateral Española" prevista en el PACI 2010 y desarrollar aquellos elementos comunicacionales adicionales que puedan dar visibilidad a los resultados obtenidos.
  - c. **Participar estratégicamente en los foros internacionales y los órganos rectores de los organismos multilaterales**. Hay que coordinar una posición para promover una participación más integral, coherente y con capacidad de dar seguimiento a los intereses españoles en la materia.
    - i. En la Revisión Cuadrienal Amplia de la Política relativa a las Actividades Operacionales para el Desarrollo, la política mediante la cual la Asamblea General de la ONU establece las orientaciones de la cooperación para el desarrollo y sus modalidades de aplicación, se deben incorporar las recomendaciones tanto del F-ODM como de las experiencias pilotos de "Unidos en la Acción". Aunque ya han empezado los debates, las consultas formales

tendrán lugar a lo largo del 2012, por lo resulta crucial que España prepare su participación en este proceso.

- ii. Apoyar al ECOSOC a desarrollar la guía que inspire el proceso de consultas. Además de los informes de la Secretaria General, el ECOSOC considera los informes aprobados por las Juntas Directivas de los organismos especializados del sistema. Por lo tanto, una participación en los órganos rectores de éstos es crucial e idóneo para asegurar la incorporación tanto de la visión integral española sobre el mandato de cada organismo. Del mismo modo, deben incorporarse, las lecciones aprendidas de los procesos de fortalecimiento institucional y los hallazgos en materia de coherencia y eficacia fruto de las evaluaciones de los programas conjuntos financiados por este país.
- iii. Otros debates de la política de cooperación al desarrollo de la UE, las consultas preparativas sobre la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) o los debates sobre normalización de resultados de los que se informa en las consultas de expertos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión/GNUD, deberían figurar dentro de una estrategia definida de participación.

## **2. España debe favorecer e impulsar la coordinación de agendas:**

- a. Hay que apoyar el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas, en su mandato de revisar la tendencia y los compromisos sobre la AOD mundial, en su coordinación con el *Working Party on Aid Effectiveness* del CAD.
- b. Defender una actuación mucho más coordinada y unificada de la UE en los organismos multilaterales relevantes para el desarrollo. Con los conocimientos generados desde las iniciativas apoyadas, debería influir y apoyar a la UE y las agencias de cooperación de los Estados Miembros, para definir una postura única respecto a la reforma de Naciones Unidas y fortalecer el potencial de su participación en sus organismos y foros especializados.
- c. Promover la coordinación de todas aquellas iniciativas que bajo el paraguas de la Agenda de la Eficacia, refuercen el trabajo conjunto, los procesos nacionales en marcha y la división del trabajo liderada por los países; la UE dentro de su política de cooperación al desarrollo, el "*Global Programs Learning Group initiatives*"<sup>17</sup> y como hemos visto, las iniciativas de "Unidos en la Acción" lo hacen y España participa de la mayoría de ellas. También a través del apoyo a los instrumentos multilaterales reembolsables, España debería promover que los Bancos Multilaterales de Desarrollo se unan a este enfoque y la coordinación del mismo.

---

<sup>17</sup> Cities Alliance, CGVIAR, GAVI, GEF, GFATM, Global Partnership for Education, PEPFAR y la Bill and Melinda Gates Foundation.

3. **España debe mantener su compromiso de reforzar el sistema multilateral**, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y la potenciación de las contribuciones no marcadas (*core funding*).
- a. En los últimos años se invitó a España a formar parte de los principales grupos de donantes afines (*liked-minded*) conformados en su mayoría por los países nórdicos y Reino Unido. Ahora que las contribuciones financieras han sufrido drásticos recortes, hay que mantener el posicionamiento y una participación de calidad en los mismos. Con el liderazgo cuantitativo alcanzado, tiene todos los elementos para posicionarse en el liderazgo cualitativo. En cuestión está la capacidad de los recursos humanos disponibles para ello.
  - b. Además, debería defender una mejor vinculación entre todas aquellas instancias relacionadas con la conducción de la gobernanza global que permita mayores resultados de desarrollo y en el marco del proceso de reforma, defender por ejemplo una mejor vinculación del G20 con el sistema de Naciones Unidas, incluidos los Bancos de Desarrollo y las Instituciones Financieras, y sus órganos internos relacionados con el desarrollo.



## Memorandos Opex de reciente publicación

- 169/2012: **La cooperación multilateral española en materia de educación.** Alberto Begué Aguado
- 168/2012: **La política multilateral española para la seguridad alimentaria: aprendizajes, resultados y retos para el futuro.** Pilar Baselga Bayo, Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio
- 167/2012: **La encrucijada Siria: militarización o internacionalización.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 166/2012: **La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo.** Alfredo Macías
- 165/2011: **El impacto de la primavera árabe en África Subsahariana.** Jesús García-Luengos
- 164/2011: **Elecciones en Egipto: ¿gana la democracia?** Marcos Suárez Sipmann
- 163/2011: **La Cumbre de Durban: un impulso necesario en la crisis del sistema de cooperación global.** Jesús Quintana
- 162/2011: **Cuestiones sobre Sudán a la luz de la ola democrática árabe.** Eva Pilar Francés Bruno
- 161/2011: **La UE ante la Cumbre del G-20 de Cannes. Perspectivas y propuestas.** Gonzalo Caballero Míguez
- 160/2011: **Perú revisitado: la segunda vuelta de las elecciones.** David Scott Palmer y Hugo Montoya Chávez
- 159/2011: **"Schengen: Algo más que política migratoria".** Alfonso Egea De Haro
- 158/2011: **"La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis".** Katty Cascante
- 157/2011: **"Spain, the EU and West Africa: Challenges and Opportunities".** Alex Vines, Manuel López Blanco; edited by Luis Simón.
- 156/2011: **"El "Pacto por el Euro" y sus implicaciones políticas: recomendaciones para el gobierno español".** Varios Autores
- 155/2011: **"The crisis in Libya: Spanish and European options".** Luis Simón y James Rogers
- 154/2011: **"Cómo adaptar las agendas iberoamericana y euroamericana en educación: las metas 2021 tras la cumbre de Mar del Plata".** Érika Rodríguez Pinzón, Fernando Rueda Koster
- 153/2011: **"La Revolución democrática árabe: el nuevo rol de la Unión Europea".** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 152/2010. **Perspectivas ante la III Cumbre UE-África; la necesidad de revitalizar el marco de cooperación.** Marcos Suárez Sipmann
- 151/2010. **The new Franco-British entente and european defence: implications for Spain.** James Rogers, Luis Simón.
- 150/2010. **El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿Una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?** Carmen Sánchez Miranda.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>