



Asamblea General

Distr. general
27 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 24 a) del programa

**Actividades operacionales para el desarrollo:
actividades operacionales del sistema de las
Naciones Unidas para el desarrollo**

Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo: recomendaciones

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe, en el que se presentan recomendaciones para que la Asamblea General las examine durante las negociaciones sobre la revisión cuadrienal amplia de la política de 2016, complementa el informe del Secretario General relativo a la aplicación de la resolución [67/226](#) de la Asamblea General sobre la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ([A/71/63-E/2016/8](#)). En ese informe se dejaba patente que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se encuentra en una posición privilegiada para apoyar la aplicación nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, si bien debe replantearse su posicionamiento a fin de responder a las oportunidades y los desafíos que plantea la naturaleza universal, transformativa y ambiciosa de la agenda.

La nueva era de desarrollo exige formas de pensar nuevas y dinámicas, nuevas maneras de actuar y nuevas modalidades de organización. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha asumido ese planteamiento y ya ha emprendido ese camino. El equipo independiente de asesores que prestó apoyo a los debates de los Estados Miembros a lo largo del diálogo sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha aportado ideas audaces para seguir adelante.



Las recomendaciones que figuran en este informe ofrecen las líneas maestras del cambio, que se concretará mediante un enfoque gradual. La revisión cuadrienal amplia de la política de 2016, que constituye el primer paso adelante, brinda una oportunidad decisiva para que los Estados Miembros marquen el rumbo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a corto y mediano plazo, al tiempo que sientan las bases para el futuro.

I. Introducción

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ambiciosa en sus objetivos y metas, integra las necesidades de desarrollo del mundo en un todo interrelacionado. Por su naturaleza integrada y universal, la Agenda 2030 sitúa muy alto el listón y plantea no solo un desafío sin precedentes para las Naciones Unidas y su sistema de desarrollo, sino también una oportunidad sin paralelo para crear un mundo próspero, pacífico, sostenible y equitativo.

2. Los desafíos y las oportunidades cobran mayor envergadura en un mundo en el que han cambiado las necesidades y la dinámica. La capacidad cada vez mayor de los Estados Miembros, los agentes recientemente incorporados al ámbito del desarrollo, plétóricos de ideas, los desafíos mundiales que no conocen fronteras, el aumento de la desigualdad, las crisis prolongadas y otras tendencias que caracterizan el campo de operaciones actual imponen una respuesta colectiva. La necesidad de acción colectiva exige que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ofrezca una respuesta unificada y bien definida, que abarque todos los sectores y pilares de la labor de la Organización, intensificando su liderazgo, creando soluciones a la medida de las circunstancias, adoptando un enfoque en el que participen múltiples interesados y trascendiendo las divisiones institucionales de carácter vertical para reforzar los resultados y la rendición de cuentas de carácter horizontal, con miras a armonizar al máximo su respuesta con la Agenda 2030.

3. El informe del Secretario General relativo a 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/71/63-E/2016/8](#)) destacaba el papel que se esperaba que cumpliera el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en apoyo de la aplicación de la Agenda 2030, enmarcándolo en torno a en qué consistirían sus funciones y cómo sería su estructura operativa e institucional. El informe dejaba patente que este enfoque exige una profunda reconsideración del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que, si bien se encuentra en una posición privilegiada para apoyar la aplicación nacional de la Agenda 2030, debe replantearse su posicionamiento a tal fin.

4. La transformación del panorama del desarrollo, con su ambiciosa perspectiva, su carácter interconectado y su universalidad, exige un sistema¹ cuyas partes pueden trabajar en sintonía. Las entidades del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se crearon y han evolucionado para atender a necesidades concretas y diferenciadas, lo que se refleja en la diversidad de su especialización y de sus

¹ A los efectos del análisis de la financiación que figura en el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución [67/226](#) de la Asamblea General, las definiciones de “sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo” y “actividades operacionales para el desarrollo” comprendían las entidades y actividades ligadas a contribuciones en consonancia con la definición de “actividades operacionales para el desarrollo” de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ([A/71/63-E/2016/8](#), párr. 17 y nota de pie de página 2). Ello no implica que las entidades enumeradas como parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a efectos del análisis de la financiación formen parte de ese sistema a otros efectos. Por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría no forma parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a efectos distintos del análisis de la financiación que se hace en el informe ([A/71/63-E/2016/8](#), párr. 19), en consonancia con su mandato de coordinación humanitaria no operacional.

esferas de influencia. Estos organismos a menudo han trascendido su mandato específico y han trabajado de manera colectiva. Pero la Agenda 2030 exige que el sistema para el desarrollo aplique enfoques mucho más integrados y genere sinergias entre sectores que produzcan resultados estrechamente interrelacionados a todos los niveles, sustentados en una estructura de financiación y gobernanza que los propicie.

5. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha reconocido la oportunidad que brinda este momento y ya ha adoptado medidas prácticas, tanto a título individual como colectivo, para estar a la altura del reto que supone operar de manera diferente y prestar el tipo de apoyo integrado que resulta esencial para promover el desarrollo sostenible. Para ello, ha rentabilizado su diversidad, aplicando un enfoque basado en los derechos humanos y centrado en las personas, prestando mayor atención a su labor normativa y haciendo que sus intervenciones sirvan al imperativo de hacer frente a las desigualdades y eliminar la discriminación. El sistema para el desarrollo reconoce que su objetivo primordial debe ser facilitar el logro de resultados interrelacionados y transformativos en los países y promover la implicación nacional. A tal fin, ha renovado su compromiso de cumplir conjuntamente su labor trascendiendo los mandatos, los sectores y los límites institucionales, colaborando en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y utilizando enfoques más integrados e interconectados, lo que comprende el análisis basado en datos constatados, la planificación integrada y la presentación de informes conjuntos; una dirección sobre el terreno dotada de autonomía que cuente con el apoyo de operaciones modernas, eficientes y combinadas; mayores sinergias en la sede, así como a nivel regional y nacional; normas y criterios compartidos para establecer asociaciones y nuevos instrumentos a tal efecto; y el aprovechamiento del poder de la revolución de los datos. El sistema para el desarrollo también está resuelto a cumplir su cometido para avanzar hacia una gobernanza más inclusiva y una financiación más sólida, coherente e innovadora a fin de aplicar la Agenda 2030.

6. Con miras a forjar una mayor unidad dentro de su diversidad, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe ajustar seis aspectos fundamentales, a saber, sus funciones, su financiación, sus estructuras de gobernanza, sus disposiciones institucionales, su capacidad y sus enfoques en materia de alianzas, para lograr que esté a la altura de los retos de una nueva era de desarrollo. Cuando el mundo aún estaba ultimando los contornos de la nueva agenda para el desarrollo, el Consejo Económico y Social reconoció que “nos encontramos en un momento fundamental en la historia del desarrollo y que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Por eso decidió, en su resolución 2014/14, celebrar un diálogo transparente e inclusivo con la participación de los Estados Miembros y todas las partes interesadas sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, teniendo en cuenta los vínculos entre las seis esferas antes mencionadas. El diálogo se prolongó más de 18 meses, durante los cuales los Estados Miembros estudiaron cómo podía el sistema para el desarrollo aprovechar la oportunidad que representa la nueva agenda de desarrollo sostenible, con la ayuda de la documentación analítica y las propuestas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Secretaría, los expertos independientes y los Estados Miembros, así como del equipo independiente de asesores nombrados por la Mesa del Consejo Económico y Social.

7. Los mensajes principales que surgieron en el transcurso del diálogo fueron, entre otros, los siguientes:

- El cambio y la rápida evolución del contexto del desarrollo obedecen a una creciente complejidad e interconexión y a una mayor diversificación de la capacidad de los países en los que se ejecutan programas. La nueva y ambiciosa agenda para el desarrollo, la naturaleza de los problemas y las crisis mundiales, y el papel y las necesidades incipientes de los países de ingresos medianos, así como el mantenimiento de las prioridades de los más necesitados, tienen importantes repercusiones en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se encuentra en una encrucijada crucial. El nuevo panorama del desarrollo y la naturaleza de la Agenda 2030 requieren un refuerzo considerable de la capacidad del sistema, que debe fomentar y ampliar la coordinación y la coherencia por la vía de la integración de las ideas, la planificación y las operaciones para alcanzar resultados colectivos. Se impone una nueva mentalidad y una transformación de la cultura institucional, así como un enfoque del cambio a la altura de las ambiciones y la determinación que redundaron en el acuerdo de la Agenda 2030.
- El nuevo paradigma de desarrollo requiere que haya claridad sobre lo que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe o no debe hacer en determinados contextos nacionales. Para ello habría que basarse en las funciones que está más capacitado para desempeñar respecto a las necesidades nacionales, y respecto a los desafíos mundiales que imponen medidas colectivas. Las funciones seleccionadas fueron las siguientes: apoyo a la labor normativa, apoyo de carácter preliminar en materia de políticas y datos; función de convocatoria, impulsora y de promoción; liderazgo intelectual; desarrollo de la capacidad, asistencia técnica y apoyo directo a los programas cuando proceda; y asistencia a las operaciones humanitarias y en caso de crisis.
- Se necesita una nueva estructura de financiación que preste apoyo al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en la ejecución de sus mandatos. Para ello habrá que lograr que los recursos tengan un carácter más previsible y mayor calidad, aumentando las contribuciones al presupuesto básico que no están asignadas a fines específicos, estudiando la posibilidad de asignar fondos con fines específicos en el plano de los resultados, mejorando la financiación a escala del sistema y examinando mecanismos innovadores de financiación.
- Habrá que ajustar las estructuras de gobernanza del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, tanto en el plano vertical como en el horizontal, así como al nivel de los países, para permitir que quien estratégicamente al sistema, individualmente y a través de las divisiones institucionales, y garanticen que su labor esté en plena consonancia con las prioridades nacionales.
- Se deben modificar los arreglos institucionales en la sede y en los planos regional y nacional a fin de dar una respuesta más adecuada a las distintas necesidades de los países y estar mejor preparados para ofrecer resultados con eficacia y eficiencia. Habría que establecer una visión ambiciosa para

racionalizar la presencia sobre el terreno y seguir armonizando y simplificando las prácticas institucionales.

- Será necesario invertir en el desarrollo profesional de la plantilla y en personal de elevada calidad, dotado de aptitudes que contribuyan eficazmente a las iniciativas nacionales de desarrollo, con miras a garantizar que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo disponga del acervo adecuado de capacidades y competencias, entre otras cosas, competencias de liderazgo y buenos servicios de asesoramiento en materia de políticas y programas, y capaz de trabajar con diversos interesados en respuestas multisectoriales. Contar con directrices para todo el sistema en materia de dotación de personal y fomentar la planificación común de los recursos humanos entre entidades podría reforzar aún más la capacidad del sistema para el desarrollo de colaborar en el ámbito de los países.
- Las alianzas son un elemento indispensable para el cumplimiento de las promesas de la Agenda 2030 y deberían complementar la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en pro de la Agenda. En principio, tendrían que obedecer a las necesidades concretas de los países y potenciar las iniciativas nacionales existentes.
- Salvar las distancias y reforzar las sinergias en el punto de confluencia del desarrollo, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz es vital para que se concreten y se mantengan los avances en materia de paz y desarrollo, sin menoscabo de las distintas realidades operacionales de cada esfera de trabajo. Esta labor se debería realizar garantizando el respeto y la salvaguardia de la actividad humanitaria y del ámbito del socorro humanitario de emergencia.
- Por último, revestirá suma importancia que se establezcan vínculos y paralelismos entre las seis esferas seleccionadas en el diálogo. Para ello, habrá que contar con una gobernanza, una gestión y una planificación en el orden mundial, regional y nacional que garanticen un elevado grado de responsabilidad, transparencia y capacidad de respuesta en la ejecución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

8. El equipo independiente de asesores contribuyó al debate con un análisis de la situación y las propuestas actuales para afrontar esas dificultades. En su discurso ante el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, el Secretario General afirmó que la Agenda 2030 exigiría un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo más fuerte e integrado y de carácter más estratégico, objetivo al que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo había estado contribuyendo activamente, y que el equipo de asesores internacionales había ofrecido la visión de un sistema más fuerte, “unido en la acción”. Añadió que los gobiernos, las autoridades locales, el mundo empresarial y la sociedad civil, así como las Naciones Unidas, debían aprender a pensar de manera diferente. El Secretario General expresó su confianza en que todos aprovecharían la ambiciosa labor de diagnóstico del equipo independiente de asesores y estudiarían su amplia gama de propuestas.

9. Entre las propuestas del equipo independiente de asesores figuraban la aprobación de un marco estratégico mundial a escala del sistema que armonizase el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con un conjunto común de principios y objetivos para la aplicación de la Agenda 2030; el establecimiento de

una única Junta para el Desarrollo Sostenible que orientase las actividades operacionales del sistema para el desarrollo en su conjunto; y el cambio de título del Vice Secretario General, que pasaría a ser Vice Secretario General para el Desarrollo Sostenible, responsable de la supervisión y la financiación del sistema de coordinadores residentes. Además, el equipo independiente de asesores propuso que el sistema para el desarrollo se organizase en torno a grupos funcionales, que su financiación se ajustase a un presupuesto consolidado, que se examinase su presencia sobre el terreno para garantizar que estuviese en consonancia con las necesidades y prioridades de los países, que se estableciese un mecanismo de apoyo a las alianzas para todo el sistema que garantizase la aplicación de un enfoque común a los agentes externos, y que se adoptase una política común de recursos humanos con miras a lograr una función pública internacional consagrada a la unidad en la acción.

10. Un gran número de Estados Miembros acogieron con satisfacción la labor de diagnóstico del equipo independiente de asesores; sin embargo, las opiniones sobre las propuestas de amplio alcance del equipo fueron discrepantes. Todas las propuestas se recogen en el resumen de la segunda fase del diálogo, publicado por la Mesa del Consejo Económico y Social².

11. El presente informe, basado no solo en las aportaciones del equipo independiente de asesores, sino también del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Estados Miembros y los expertos que participaron en el diálogo, contiene recomendaciones para que los Estados Miembros las sometan a consideración.

12. A partir del diálogo del Consejo Económico y Social y de la labor permanente del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es evidente que se necesita un enfoque integral que garantice que dicho Sistema esté verdaderamente unido en la acción. La conexión entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas hace que resulte más apremiante, si cabe, que las interrelaciones y la armonización de las esferas identificadas en el diálogo sean coherentes y sirvan de mutuo apoyo, en el plano de la institución y del sistema, así como en relación con los pilares de la labor de las Naciones Unidas.

13. En el futuro, el cambio se materializará mediante un enfoque gradual. Algunas esferas se pueden abordar ahora, mientras que otras exigirán un horizonte a más largo plazo. El diálogo contribuyó a diferenciar las cuestiones que requieren atención a corto y mediano plazo de las que requerirán más tiempo. La nueva revisión cuatrienal amplia de la política brinda una oportunidad decisiva para tratar algunas de las cuestiones en los próximos cuatro años. A tal fin, habrá que diseñarla de nuevo como el instrumento de orientación, aplicación y supervisión estratégica de los resultados y los cambios indispensables con miras a conseguir que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda realmente trabajar como un sistema. La revisión cuatrienal amplia de la política, al tiempo que marca pautas al sistema para el desarrollo en los primeros años de aplicación de la Agenda 2030, puede sentar las bases de cambios fundamentales a medio y largo plazo.

14. La revisión cuatrienal amplia de la política no es una panacea que hará realidad las aspiraciones generales de la nueva agenda para el desarrollo. Si bien

² www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/summary-of-second-phase-of-ecosoc-dialogue-2016.pdf.

puede mejorar el funcionamiento del conjunto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en algunos ámbitos, otros aspectos requerirán mayor esfuerzo por parte de las distintas entidades, así como de los Estados Miembros. El paso de la coordinación a la integración es una responsabilidad común del sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos. La nueva revisión cuatrienal amplia de la política puede preparar el terreno y contribuir a mantener la dinámica. El sistema ha demostrado anteriormente que es capaz de obrar cambios de envergadura y los Estados Miembros han dejado patente su disposición a apoyar ese tipo de iniciativas. Ha llegado el momento de pasar a la acción: juntos podemos hacer realidad la ambición que hemos hecho nuestra.

II. Funciones esenciales del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo en apoyo del cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

A. Alcance y naturaleza de la Agenda 2030

15. El alcance y la naturaleza de la Agenda 2030 exigen que las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo tengan a la vez un carácter integrado y bien definido. Ante el panorama cada vez más diversificado del desarrollo y los distintos grados y tipos de necesidades, capacidades y prioridades de los diferentes países y regiones, resulta evidente que el reto del desarrollo no se puede acometer de forma aislada. El sistema para el desarrollo no debe involucrarse en todos los aspectos de la aplicación de la Agenda 2030, sino que sus funciones esenciales deben derivar de las ventajas absolutas, comparativas y competitivas de las Naciones Unidas, así como de su finalidad primordial de conseguir resultados basados en la demanda a escala de país, firmemente afianzados en la dirección y la implicación nacionales.

16. La labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue siendo fundamental para prestar apoyo normativo, llevar a cabo iniciativas bien definidas y ajustadas al contexto, y fomentar el desarrollo de la capacidad mediante respuestas arraigadas en enfoques basados en los derechos humanos con miras a que nadie se quede atrás. El sistema de desarrollo está excepcionalmente capacitado para prestar apoyo a los Estados Miembros en la aplicación de acuerdos, normas y criterios mundiales. La composición universal de las Naciones Unidas también dota al sistema de una capacidad inigualable para agrupar a las partes interesadas en los planos mundial, regional y nacional. Su legitimidad e imparcialidad lo colocan en una posición única con miras al fomento de la cooperación para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Además, la labor del sistema para el desarrollo, orientada a la creación de capacidad y la asistencia técnica, puede contribuir a favorecer y crear sinergias en todas las intervenciones del ámbito del desarrollo, la actividad humanitaria y la consolidación de la paz, en consonancia con la Agenda 2030 y las resoluciones sobre el mantenimiento de la paz.

17. Los países con especiales dificultades, como los que están afectados por conflictos, los menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países afectados por desastres, seguirán requiriendo diversas modalidades de suministro directo de apoyo y servicios

mediante enfoques integrados, entre otros, en los sectores del desarrollo, humanitario y de la paz, con miras a aumentar la resiliencia, y a mantener los avances y evitar que se ceda el terreno ganado en el ámbito del desarrollo. En el nuevo planteamiento del desarrollo, los modelos tradicionales de asistencia que ofrecen apoyo directo a las necesidades y los servicios básicos, cuando las circunstancias se prestan a ello, deberán evolucionar hacia un modelo de apoyo integrado a las políticas desde las primeras fases, sustentado con actividades para mejorar la cantidad, la calidad y el desglose de datos que sirvan de pauta para la actividad normativa, la planificación, la aplicación, la supervisión y la presentación de informes.

18. La dimensión regional es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este ámbito constituye una importante plataforma de intercambio de información, como elemento aglutinador y puente entre los procesos y las iniciativas colectivas a nivel mundial y nacional, tanto internamente, en el seno de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, como externamente, con otras organizaciones y agentes regionales y subregionales.

B. Adaptar las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a la Agenda 2030

Recomendaciones

1. Adaptar las funciones esenciales del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

19. En esencia, las funciones básicas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podrían ser la siguientes:

- Apoyo normativo integrado a la aplicación, la supervisión y la presentación de informes sobre los acuerdos, las normas y los criterios mundiales
- Asesoramiento y pautas conceptuales, de carácter integral y basados en datos fehacientes, en materia normativa y en apoyo de las iniciativas de los países a incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes y presupuestos nacionales y locales
- Creación de capacidad y asistencia técnica
- Convocar a interesados procedentes de diversos ámbitos, sacar partido a las alianzas y facilitar el intercambio de conocimientos y la cooperación Sur-Sur y triangular
- Apoyo directo y suministrar servicios, en particular en los países en situaciones especiales, como aquellos afectados por conflictos, desplazamientos y desastres
- Recopilación y análisis de datos completos y desglosados que redunden en opciones normativas fundamentadas en la realidad, adaptadas al contexto e inclusivas

2. Adaptar las funciones en respuesta a las distintas necesidades de los países

20. Dado el aumento de la capacidad de los países y la diversificación de sus necesidades y prioridades, se hace necesario un consenso más preciso sobre las funciones que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo está más capacitado para llevar a cabo a fin de responder a las demandas nacionales. Los problemas que surjan no se pueden resolver recurriendo a plantillas de desarrollo universales; el sistema debe ceñirse al máximo al contexto y ofrecer diagnósticos y soluciones en cada caso. Las diferentes capacidades y necesidades de los países exigen que el sistema para el desarrollo diseñe enfoques individuales, a la medida de las circunstancias, que obedezcan al contexto concreto de cada país. Los países menos adelantados, los países de bajos ingresos y los que sufren conflictos y desastres deben seguir recibiendo prioridad. Al mismo tiempo, los problemas que afectan al creciente número de países de ingresos medianos, con su grandes grupos de población pobre y población joven, donde los efectos de las crisis pueden ser en ocasiones trasfronterizos, también requieren medidas minuciosamente definidas.

3. Hacer frente a la pobreza en todas sus formas y dimensiones

21. La complejidad del nuevo panorama del desarrollo y la interconexión de la nueva agenda para el desarrollo imponen un enfoque integral que permita al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo lograr su objetivo de que nadie quede atrás. Dado que las formas tradicionales de medir la pobreza y clasificar los países se basan principalmente en los ingresos per cápita, esas medidas no reflejan los diferentes tipos de vulnerabilidad, riesgo e inestabilidad ni las diversas capacidades existentes en un país y entre países. Por consiguiente, algunos países sufren limitaciones en su acceso a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a la financiación en condiciones favorables y al trato comercial preferente, así como de cara al logro de la sostenibilidad de la deuda. En particular, los países de ingresos medianos corren el riesgo de quedar estancados en ese estadio y de ver malogrados sus precarios avances en materia de desarrollo. La pobreza se debe captar y combatir en todas sus formas y dimensiones con arreglo a definiciones nacionales. El sistema para el desarrollo debería superar la clasificación tradicional de los países, basada únicamente en los ingresos, y crear un nuevo método multidimensional para evaluar sus necesidades con arreglo a las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechando la experiencia de las entidades que ya han avanzado en esa dirección.

4. Fortalecer la dimensión regional de la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

22. El carácter interrelacionado de los problemas actuales exige también que se dé mayor relieve a los aspectos regionales de la labor del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Fortalecer el plano regional, incluidos los vínculos entre las comisiones regionales y otras entidades de las Naciones Unidas presentes en ese ámbito, por un lado, y entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y los agentes y organizaciones regionales y subregionales ajenos a las Naciones Unidas, por otro, resulta vital para conectar y mantener las actividades mundiales y nacionales. Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, al tiempo que se ciñen a condiciones nacionales y locales determinadas, pueden mejorarse mediante el aprendizaje mutuo entre los interesados de ámbito regional y contribuir al apoyo

recíproco entre países; asimismo, hay que explotar plenamente el potencial de la cooperación Sur-Sur y triangular en las regiones y entre estas. Las opciones para fomentar las plataformas y los mecanismos regionales y subregionales deben ir ligadas al estudio de nuevas vías para facilitar el suministro de apoyo coherente, efectivo y eficiente en todo el sistema, en particular en lo que respecta a cuestiones trasfronterizas, intrarregionales e interregionales, y la prestación de asistencia especializada a las oficinas en los países. La dimensión regional debe aprovechar la contribución interna de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como la colaboración con otras organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales y con agentes no gubernamentales, como las redes de la sociedad civil, las instituciones académicas, las fundaciones, los centros de estudio y el sector privado. En ese sentido, las comisiones regionales desempeñan un papel estratégico y hay que rentabilizar sus activos en las regiones.

5. Aclarar la función de las Naciones Unidas en los países desarrollados

23. Además del carácter interrelacionado de los problemas del mundo actual, la Agenda 2030 también ha destacado el alcance universal de sus Objetivos y sus metas. El compromiso de transformar el mundo en pro de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz atañe por igual a los países en desarrollo y a los países desarrollados. El único modo de alcanzar los logros y de mantenerlos es que los países desarrollados adopten medidas significativas y adecuadas, ya sea en el frente normativo, técnico o de los recursos. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe estudiar y desarrollar líneas de acción claras en los países desarrollados, sacando partido a las experiencias de los organismos especializados, que, en virtud de sus mandatos, operan con arreglo a un programa universal. Así pues, tal vez merezca la pena revisar los acuerdos existentes con los países desarrollados, incluidos los de los organismos no residentes.

6. Avanzar hacia un enfoque de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular válido para todo el sistema

24. En este momento en que las Naciones Unidas emprenden el ambicioso rumbo marcado en la Agenda 2030, hay que explotar los puntos fuertes de todas las partes interesadas. Hoy en día, es mayor el número de países que desempeñan un papel doble, como beneficiarios y contribuyentes, en el ámbito del desarrollo mundial. Aprovechar la contribución de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular está cobrando mayor importancia, y el sistema para el desarrollo debe redoblar los esfuerzos en este sentido. Se deben revisar las plataformas y las prácticas vigentes del sistema para el desarrollo en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular con miras a garantizar la coordinación y un cierto grado de consolidación, así como una perspectiva coherente en todo el sistema. El amplio acervo de conocimientos especializados que posee el sistema de las Naciones Unidas debería aglutinarse e integrarse en la labor conjunta siempre que resulte oportuno.

7. Promover y proteger los derechos humanos para que nadie se quede atrás

25. La Agenda 2030 entronca de manera inequívoca con los derechos humanos. Se trata de no dejar a nadie atrás, de llegar primero a los más rezagados y de hacer frente a la desigualdad y la discriminación. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe apoyar a los gobiernos a fin de que promuevan y protejan los derechos humanos para todos, centren todas sus actividades de desarrollo en las

personas y contribuyan a habilitarlas para ser agentes activos del desarrollo sostenible. A este fin, el sistema para el desarrollo deberá fomentar la capacidad y ofrecer apoyo y asesoramiento normativo de carácter integrado con miras a incorporar las normas internacionales de derechos humanos en las estrategias y las políticas de desarrollo sostenible, en consonancia con las obligaciones nacionales con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

8. Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas

26. Al sacar partido a los puntos fuertes de todos, cabe recordar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se podrán lograr sin la participación plena y equitativa, el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe seguir reforzando los vínculos entre la labor normativa y operacional en esas esferas, invirtiendo en las mujeres como agentes de cambio, prestando suma atención a los resultados en materia de igualdad entre los géneros y aumentando las inversiones destinadas a mejorar la capacidad y los conocimientos del personal de todo el sistema a este respecto. Se debería mantener el uso de marcos de rendición de cuentas en la sede y en los países, mediante un Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres de nuevo cuño que asegure una vinculación más estrecha entre el desempeño institucional y los resultados de desarrollo, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

III. Financiación destinada a aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

27. Para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda desempeñar sus funciones, se tiene que apoyar en una estructura de financiación adecuada. Sin embargo, las prácticas de financiación actuales presentan varios problemas y no están en consonancia con las ambiciosas exigencias a las que tiene que responder el sistema para el desarrollo. El creciente desequilibrio entre la financiación básica y la complementaria, junto con la escasez de modalidades flexibles de financiación común interinstitucional, ha llevado a que la financiación del sistema para el desarrollo esté más “bilateralizada”. En algunas entidades, este patrón hace que la mayor parte de los recursos quede fuera de la competencia directa de los órganos rectores y, por consiguiente, que se ajuste a las prioridades de los donantes, que pueden ser distintas de las necesidades de los países. En consecuencia, cada vez es más frecuente que la financiación determine las funciones, tendencia que hay que invertir.

28. Para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo funcione con más eficacia y tenga mayor efecto, es esencial que las funciones y la financiación estén armonizadas. Ese es el punto de partida para una buena interrelación con otras variables de la mayor importancia que intervienen en él, como las cuestiones de gobernanza, capacidad y repercusión, los arreglos institucionales y todo lo relativo a las alianzas con terceros. Para darle la vuelta a la tendencia actual y lograr que la forma se adapte a la función, hay que utilizar más los mecanismos de financiación actuales que han mostrado resultados prometedores y estudiar nuevas estrategias de

financiación, en particular, las que puedan movilizar recursos adicionales a través de mecanismos innovadores.

29. El inicio de la nueva era de desarrollo ofrece una oportunidad para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo introduzca ajustes en sus modelos de financiación. Para ello, será necesario justificar qué recursos financieros se necesitan y cómo y por qué es importante que las aportaciones se hagan tanto a nivel de la entidad como de todo el sistema. A fin de cuentas, el desempeño del sistema para el desarrollo dependerá, entre otras cosas, de si logra movilizar suficiente financiación de calidad para llevar adelante sus funciones esenciales y mantener sus ventajas absolutas y comparativas.

A. Ampliar los recursos básicos y afines y lograr que la asignación de los recursos sea más lógica

30. El lento crecimiento real de los recursos básicos en los 15 últimos años, junto con el hecho de que los recursos complementarios se encuentren en su mayoría afectados estrictamente a proyectos concretos, así como la fuerte dependencia de un grupo reducido de donantes, hace que la base de financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sea muy vulnerable a los cambios políticos y económicos en los países donantes. Además, muchas entidades del sistema para el desarrollo no consiguen una recuperación total de los gastos, proporcionalmente de los recursos básicos y complementarios, lo cual acentúa este desequilibrio creciente. Estos y otros factores han llevado a que se plantee la cuestión de la masa crítica de recursos básicos que precisan las entidades de las Naciones Unidas para cumplir sus funciones esenciales.

31. La armonización entre las funciones y los recursos no ocurre de forma aislada, sino que es consecuencia de la calidad de las deliberaciones sustantivas mantenidas en las instancias de gobernanza. Los diálogos estructurados sobre financiación pueden llevar a que los Estados Miembros y otras partes interesadas se impliquen firmemente en los objetivos estratégicos de una entidad y en sus necesidades y lagunas de financiación. Además, fortalecen la confianza e incentivan a los donantes para que proporcionen apoyo en forma de recursos básicos y afines. En ese sentido, los diálogos que se mantienen actualmente en las entidades que integran el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se podrían beneficiar de las lecciones extraídas de los diálogos mantenidos en otras entidades del sistema.

32. Debido al carácter transversal de la Agenda 2030, resulta especialmente importante complementar la financiación básica con fondos más flexibles y previsibles para fines específicos. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha adquirido mucha experiencia desde el establecimiento del primer fondo mancomunado interinstitucional de las Naciones Unidas, hace más de diez años. De 2013 a 2015 los fondos de este tipo movilizaron unos 1.800 millones de dólares al año en promedio, es decir, entre el 8% y el 9% del total de los recursos complementarios que se destinaron al sistema para el desarrollo. Los mecanismos de financiación común han contribuido a mejorar la coherencia en todo el sistema y han hecho que las actividades operacionales para el desarrollo se ejecuten de forma más integrada. Al mismo tiempo, el diseño importa y hay que velar por que cada fondo atraiga recursos suficientes para llevar a efecto un cambio transformador.

Recomendaciones

1. Aportar claridad sobre las funciones esenciales y la lógica de su financiación

33. Los planes estratégicos y los marcos de financiación integrados de las entidades que componen el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tienen que distinguir más claramente cuáles son las actividades que se consideran esenciales y de qué tipo son los recursos con que se financian. Además, la vocación integradora de la Agenda 2030 requiere que el sistema para el desarrollo pase de un planteamiento de la financiación sostenible y predecible organizado por años, por sectores y por proyectos a un enfoque a medio plazo organizado por categorías, más sólido y más indicado para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2. Ampliar la base de donantes y mejorar la base de recursos ordinarios

34. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y sus asociados deberían buscar formas innovadoras de ampliar su base de donantes e incentivar a los donantes actuales para que aporten recursos que se puedan utilizar con más flexibilidad y a lo largo de varios años. Esto se ha vuelto más urgente en el contexto de la Agenda 2030 y, para lograrlo, las entidades del sistema para el desarrollo tendrán que trabajar de forma activa y transparente a fin de fomentar la confianza de los Estados Miembros y otros posibles asociados y justificar la necesidad de un nivel suficiente y previsible de recursos básicos y complementarios. También podrían considerar la posibilidad de introducir promesas voluntarias y negociadas de recursos básicos o una escala indicativa de contribuciones voluntarias para ayudar a mejorar su base de recursos ordinarios.

3. Fomentar e institucionalizar los diálogos estructurados sobre financiación

35. Las juntas ejecutivas de los fondos y programas y los órganos rectores de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deberían fomentar e institucionalizar, según corresponda, los diálogos estructurados anuales sobre cómo financiar los resultados establecidos en el ciclo de planificación estratégica de su entidad. Esos diálogos deberían formar parte de un planteamiento y una estrategia orientados a movilizar recursos con un horizonte de varios años a fin de sacar partido de los éxitos actuales en el campo de la financiación y depender menos de tácticas de movilización de recursos más fragmentadas y organizadas por ciclos anuales. Para ello hay que aclarar cuáles son las funciones esenciales de las entidades y sus mecanismos de financiación. Los diálogos reafirmarían los principios fundamentales del sistema de financiación y sus definiciones, y determinarían los objetivos de movilización de recursos, lo que incluye la calidad de la financiación, y los mecanismos más apropiados para hacerla efectiva, así como propuestas para distribuir la carga entre los Estados Miembros cuando proceda. Se podrían analizar los patrones reales de financiación para determinar hasta qué punto han servido los diálogos sobre financiación en su formato actual para lograr estos objetivos, y en qué medida han fomentado la confianza de los Estados Miembros y otros interesados.

4. Elaborar mecanismos de financiación común que estén bien diseñados y con recursos suficientes para que sirvan de centros de gravedad

36. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene que redoblar los esfuerzos para aprovechar las ventajas comparativas bien conocidas que ofrecen los fondos mancomunados y, al mismo tiempo, subsanar sus posibles inconvenientes, como el riesgo de que aumenten los costos de transacción cuando los fondos son demasiado pequeños. Los fondos mancomunados deben estar bien diseñados y ser coherentes con las prioridades definidas a escala mundial, regional y nacional, y deben contar con recursos suficientes. Esa financiación debe complementar, y no reemplazar, los recursos específicos de cada organismo. Los países donantes, así como quienes estén en condiciones de hacerlo, deberían aumentar sus aportaciones a los fondos mancomunados interinstitucionales de las Naciones Unidas con miras a fomentar iniciativas de las Naciones Unidas transversales e integradas y promover el logro de resultados colectivos en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera coherente mediante la asistencia para el desarrollo, humanitaria, de consolidación de la paz y de otro tipo, como la ayuda para la adaptación al cambio climático. Es fundamental que el sistema para el desarrollo alcance un nivel suficiente de financiación común bien diseñada y coherente con las prioridades establecidas a escala nacional y local, a fin de incentivar al sistema para que movilice más recursos a través de las diversas entidades.

5. Asignar un costo adicional a todas las contribuciones estrictamente destinadas para fines específicos

37. La aplicación de tasas diferenciadas o preferentes de recuperación de gastos a las contribuciones temáticas y a otras contribuciones destinadas con un margen de flexibilidad a fines específicos no debería dar lugar a un aumento de los recursos básicos que se dedican a sufragar gastos de actividades no esenciales ajenas a los programas¹. Por lo tanto, para incentivar esas contribuciones flexibles, además de introducir la recuperación total de gastos, se debería asignar un costo adicional a todas las contribuciones estrictamente destinadas a fines específicos con objeto de cubrir los gastos administrativos añadidos relacionados con su tramitación y la presentación de los informes correspondientes.

B. Estudiar modalidades de financiación innovadoras

38. La amplitud y el calado de la Agenda 2030 exigen que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo estudie opciones para hacer un mayor uso de fuentes de financiación innovadoras con miras a aumentar la repercusión de la limitada financiación que recibe. El Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo define la financiación innovadora para el desarrollo como el conjunto de los mecanismos de recaudación de fondos para el desarrollo que son complementarios a la asistencia oficial para el desarrollo y tienen carácter predecible y estable². Como ejemplos de financiación innovadora cabe mencionar el uso de recursos públicos limitados para movilizar corrientes mayores de financiación de fuentes privadas, los bonos temáticos cuyos beneficios se dedican a

¹ Algunas entidades de las Naciones Unidas reducen la tasa normal de recuperación de gastos en un 1% para las contribuciones temáticas.

² Sesenta y tres países que colaboran con organizaciones internacionales y con la sociedad civil.

objetivos de desarrollo concretos y el establecimiento de nuevos impuestos y gravámenes con objeto de movilizar recursos para el desarrollo. El sistema para el desarrollo podría aprovechar las lecciones extraídas por varios fondos verticales que actualmente utilizan mecanismos innovadores para aumentar la rentabilidad del dinero, como la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y el Fondo de Adaptación.

39. Para ayudar a responder a las considerables necesidades de financiación de la Agenda 2030, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también tendrá que consolidar sus alianzas con las instituciones financieras internacionales y establecer nuevos arreglos. Por ejemplo, en la región del Oriente Medio y Norte de África el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo está colaborando con el Grupo Banco Mundial y el Banco Islámico de Desarrollo para fortalecer la coordinación entre la ayuda para el desarrollo y la asistencia humanitaria y ayudar a los países de ingresos medianos a conseguir financiación en condiciones favorables para proyectos de desarrollo orientados a mitigar las consecuencias de la afluencia de refugiados.

Recomendaciones

1. Dar prioridad a los sistemas de financiación innovadores

40. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería emplear modalidades de financiación innovadora basadas en la distribución de los riesgos y el uso de recursos públicos limitados para movilizar mayores volúmenes de financiación de fuentes privadas, incluidas las nacionales, evitando al mismo tiempo la posibilidad de conflictos de intereses en relación con la función normativa de las entidades de las Naciones Unidas. Esto es especialmente importante en las situaciones en que los recursos son escasos y hay desigualdades y vulnerabilidades persistentes. Como punto de partida, se debería aplicar plenamente la sección sobre financiación de la versión actualizada de la orientación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En este contexto, será importante para evaluar el efecto general del sistema para el desarrollo al poder cuantificar los recursos privados movilizados por las Naciones Unidas.

2. Mitigar los riesgos que conlleva la financiación innovadora

41. Al estudiar formas creativas de conseguir financiación, será importante mitigar los riesgos. En este sentido, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería establecer una plataforma para el intercambio de conocimientos sobre financiación innovadora, a fin de aprender de la experiencia de la utilización de instrumentos innovadores. Además, contar con un enfoque de las alianzas que sea común para todo el sistema, que se apoye en las mejores prácticas y en los mecanismos actuales de diligencia debida y amplíe el alcance del sistema para el desarrollo, al tiempo que protege la imagen de las Naciones Unidas, ayudará a las entidades de las Naciones Unidas a recaudar y movilizar fondos de formas innovadoras y reducir al mínimo los costos de gestión del riesgo. En lugar de que varias entidades dediquen recursos financieros y humanos a verificar una y otra vez los antecedentes de los mismos asociados, si se establece un procedimiento para la gestión de las alianzas en todo el sistema y se le asigna la capacidad necesaria para llevar a cabo esta función, se podría facilitar la labor del sistema para el desarrollo a

la hora de buscar formas nuevas de operar y conseguir recursos, preservando al mismo tiempo sus valores, su integridad y su independencia y manteniendo los costos de transacción al mínimo. Los beneficios de un enfoque sobre las alianzas para todo el sistema se examinan con más detalle a continuación.

3. Fortalecer las alianzas con las instituciones financieras internacionales

42. Para movilizar a todas las partes interesadas con miras a lograr resultados colectivos, entre otras cosas, obteniendo recursos financieros adicionales, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería fortalecer sus alianzas con las instituciones financieras internacionales. Además, las alianzas con esas instituciones harían posible que el sistema para el desarrollo aprovechara las ventajas ligadas a los recursos que manejan y los conocimientos especializados de que disponen sobre el trabajo con instrumentos financieros distintos de las donaciones y con el sector privado.

C. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los flujos de financiación

43. Mejorar la transparencia y el intercambio de información sobre la procedencia, la utilización y la repercusión de los recursos asignados a fines específicos y de otro tipo es esencial para que se movilicen más recursos en las entidades y en todo el sistema. Una cultura de transparencia también puede ayudar a que las preferencias de los contribuyentes guarden mayor armonía con los fines estratégicos y las prioridades de trabajo de las entidades. Asimismo, aprovechar nuevas oportunidades de movilizar financiación flexible, previsible y estable también exigiría más calidad en los datos, los análisis y la presentación de informes sobre los flujos financieros. Por ejemplo, en el contexto de la Agenda 2030 será muy importante que los enfoques para la presentación de informes estén más armonizados. Desde la perspectiva de los contribuyentes, tanto tradicionales como de otro tipo, de este modo se tendría una imagen de cómo encajan sus aportaciones, no solo en las actividades de cada entidad, sino también en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas relacionadas.

44. El catálogo de datos del sistema de las Naciones Unidas que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión puso en marcha en marzo de 2016 es un paso adelante para responder a la necesidad de datos desglosados accesibles, oportunos, fiables y de calidad. Este catálogo, diseñado en estrecha colaboración con la secretaría de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, pone a disposición del público y de otras partes interesadas destacadas la información del sistema de las Naciones Unidas como datos abiertos, y supone una mejora en la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre los procesos de análisis y toma de decisiones del sistema.

Recomendaciones

1. Seguir una norma común para presentar informes sobre las contribuciones y los gastos

45. A fin de disponer de más información actual y prospectiva sobre resultados concretos que permita un análisis más detallado y facilite la planificación futura, todas las entidades de las Naciones Unidas deberían publicar datos oportunos,

transparentes, armonizados, abiertos y de calidad sobre la financiación, por ejemplo, aplicando las normas para la presentación de datos de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda e intercambiando experiencias y conclusiones sobre algunos fondos y programas de esta esfera que hayan funcionado bien. Además, las entidades de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían desarrollar sistemas en línea abiertos al público con información sobre las contribuciones de los donantes y el destino que se les da, o mejorar los sistemas existentes.

2. Avanzar hacia un enfoque integrado de la financiación en el plano nacional

46. La labor que se realiza a nivel mundial debería ir acompañada de esfuerzos en el plano nacional. Los equipos de las Naciones Unidas en los países tienen que aplicar a la financiación un enfoque integrado en el que se determinen todas las necesidades financieras y los correspondientes recursos que se les asignen en el plano del desarrollo, la labor humanitaria y la paz y la seguridad, con apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en colaboración con otros agentes cuando sea necesario. Ese enfoque integrado requiere que los equipos de las Naciones Unidas en los países indiquen cuáles son los instrumentos financieros más adecuados para movilizar y complementar otras fuentes de financiación para el desarrollo públicas y privadas, externas e internas, que tal vez no se canalicen a través del sistema para el desarrollo. Los equipos de las Naciones Unidas en los países tratarían entonces de orientar estos recursos hacia las prioridades nacionales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, no solo habrá que modificar comportamientos, sino que también habrá que fomentar nuevas aptitudes y capacidades en la plantilla en ámbitos como la creación de alianzas, así como una mejor comprensión de las fuentes de financiación innovadoras.

IV. Transparencia, rendición de cuentas y gobernanza en todo el sistema

A. Transparencia y rendición de cuentas

47. Optimizar las prácticas de financiación ayudará en gran medida al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a cumplir sus funciones. De igual modo, tampoco se puede subestimar la función de la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que han venido cobrando mayor importancia en los últimos años por razones como la creciente complejidad de la estructura de la ayuda internacional y el desarrollo de nuevas tecnologías para obtener datos e información y facilitar su acceso. Cada vez son más los agentes que intervienen en el desarrollo, y es probable que esta tendencia continúe en los próximos años. Esto hace aún más evidente la necesidad de aprovechar los mecanismos existentes de transparencia y rendición de cuentas y encontrar otros nuevos, algo fundamental para fomentar la confianza y lograr una gestión financiera y programática eficaz.

48. Algunas entidades han adoptado diversas medidas enérgicas para promover una cultura de mayor transparencia y rendición de cuentas. En la Sede, varias entidades han creado portales web con información actualizada sobre la forma en que se gestionan los recursos asignados a sus programas y con quién colaboran para realizar algunas actividades. En el plano nacional, los procedimientos operativos

estándar, que se han aplicado en mayor o menor medida, constituyen un marco de rendición de cuentas que responde a la rendición de cuentas horizontal de las entidades de las Naciones Unidas como integrantes de los equipos en los países, que complementa la rendición de cuentas vertical propia de cada organismo. Este aspecto incluye los marcos presupuestarios comunes, el sistema de gestión y rendición de cuentas y los informes anuales sobre los resultados conjuntos. Además, las entidades de las Naciones Unidas han mejorado la rendición de cuentas y la supervisión aplicando las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y presentando información oportuna, completa y prospectiva conforme a las normas para la presentación de datos de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. A pesar de estos avances, se puede y se debe hacer más al respecto.

B. Gobernanza a nivel de todo el sistema

49. Se necesita una buena estructura de gobernanza para asegurar una cultura que promueva la rendición de cuentas y la transparencia. Además de ofrecer orientación estratégica, cumplir funciones de supervisión y garantizar la rendición de cuentas, los mecanismos de gobernanza sólidos fomentan la confianza entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, los Estados Miembros y otros asociados.

50. La estructura de gobernanza actual del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es compleja en cuanto a diseño, alcance y capacidad. Se han planteado dudas sobre si responde bien a las necesidades de una nueva era de desarrollo. Aunque corresponde a los Estados Miembros despejar tales dudas, tal vez esté justificado estudiarla y analizar la función que cumple a fin de facilitar que el sistema para el desarrollo pueda responder a las exigencias de sus beneficiarios.

51. La Asamblea General, el Consejo Económico y Social, las juntas ejecutivas y los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas constituyen un sistema de formulación de políticas y supervisión de carácter intergubernamental y de múltiples niveles, como indican sus respectivos mandatos. Los órganos centrales establecen principios, objetivos y normas para todo el sistema a fin de orientar los mandatos de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Actualmente el Consejo desempeña esta función mediante la serie de sesiones sobre actividades operacionales de su período de sesiones sustantivo. Si bien estos órganos rectores fijan el rumbo, tienen escasa capacidad para velar por que las diversas entidades tomen medidas respecto a la coordinación y la coherencia normativa de la programación y las actividades de todo el sistema que requiere la Agenda 2030. Actualmente la resolución de la Asamblea sobre la revisión cuatrienal amplia de la política es el único instrumento de gobernanza común a todo el sistema para el desarrollo. En ocasiones estos órganos rectores carecen de la información necesaria para intensificar su labor debido a la limitada cobertura y calidad de las estadísticas, los análisis y la presentación de informes para todo el sistema que necesitarían para examinar la gobernanza a nivel central.

52. Los órganos rectores de las entidades del sistema de las Naciones Unidas ofrecen orientación estratégica en consonancia con el mandato de cada entidad y supervisan su plan estratégico, su presupuesto, sus políticas y sus resultados en general. También hacen que las entidades se atengan a un nivel alto de rendición de

cuentas y transparencia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, suelen funcionar de forma aislada; puede ocurrir que las entidades que operan en una esfera no conozcan ni valoren las decisiones y las políticas de las entidades que operan en otro ámbito. En este sentido, se podría mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados en el plano nacional en todo el sistema.

53. Estos problemas horizontales que dificultan el intercambio de ideas y la acción integrada pueden verse agravados por las diferencias en cuanto a composición, tamaño, carácter representativo, esferas de atención, fuente de apoyo y métodos de trabajo de los órganos rectores de las distintas entidades. Algunos de estos órganos permiten la participación de múltiples interesados, mientras que otros siguen siendo únicamente órganos del Estado Miembro. Además, las diferencias en la frecuencia de sus reuniones también afectan a su capacidad para proporcionar orientación estratégica sobre las actividades operacionales, y, aunque los órganos rectores de algunas entidades pueden aprobar los documentos de los programas por países, lo cierto es que la programación se supervisa principalmente a nivel de los países por medio de diversos mecanismos de coordinación de las políticas en los que participan los Gobiernos respectivos y los jefes de las entidades de las Naciones Unidas. Son escasos los recursos financieros y humanos que se asignan para apoyar la labor de esos órganos, y el apoyo de secretaría a menudo se limita a unos pocos funcionarios.

54. La Agenda 2030 requiere que se haga más hincapié en la orientación intergubernamental colaborativa en todo el sistema, así como en las perspectivas de los Estados Miembros para el futuro en lo relativo a la adopción de decisiones. En ese sentido, la revisión cuatrienal amplia de la política de 2016, aunque se mantenga a un nivel más estratégico, debería abordar directamente la totalidad del sistema y velar por que se busquen soluciones para las deficiencias horizontales, sin perjuicio de la importante función de los órganos rectores respectivos.

55. Ha llegado el momento de mejorar la capacidad de los Estados Miembros para ofrecer orientación eficaz, tanto en el plano horizontal como dentro del mandato específico de cada entidad. Esto es esencial para poner en práctica la agenda, de gran complejidad e integrada, y transformar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de modo que opere como un sistema.

Recomendaciones

1. Examinar la composición y los métodos de trabajo de los órganos rectores

56. En general, los Estados Miembros están de acuerdo en que se tendría que revisar la composición de los órganos rectores para lograr que los Estados Miembros participaran más y se sintieran más implicados, y también para reflejar un mayor equilibrio geográfico y la participación de múltiples partes interesadas, con la debida consideración a los principios de equidad y eficacia de la representación. También se deberían revisar su capacidad y sus métodos de trabajo. Se podría empezar aprovechando las experiencias de las entidades que ya han tomado medidas para reformar sus mecanismos de gobernanza y han adoptado modelos de gobernanza distintos. Se debería analizar de qué forma pueden repercutir esos cambios en la participación de los Estados Miembros y en las corrientes de financiación. Ese análisis podría estar a cargo de organismos especializados, si se considera apropiado y dentro de las facultades que tienen atribuidas.

2. Convocar reuniones del Consejo Económico y Social dedicadas a fortalecer la orientación en el plano horizontal

57. Las deficiencias de la gobernanza en el plano horizontal se podrían subsanar convocando reuniones del Consejo Económico y Social con objeto de orientar las funciones y operaciones de todo el sistema mediante el examen de los progresos realizados en todo el sistema en lo relativo a la unidad operativa evaluaciones y otros instrumentos. Al mismo tiempo, también habría que rediseñar el segmento de la serie de sesiones del Consejo dedicado a las actividades operacionales para el desarrollo para mejorar la supervisión estratégica de la aplicación de la revisión cuadrinial amplia de la política. El primer párrafo del Artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas establece que el Consejo podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General y a los organismos especializados interesados.

V. Mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

58. Del mismo modo que la Agenda 2030 requiere un cambio en las prácticas de financiación y en la estructura de gobernanza, también supone un giro importante en las formas en que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe operar y llevar a cabo sus actividades con objeto de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se necesitan nuevos arreglos y modelos institucionales guiados por una nueva mentalidad colectiva.

59. Este concepto compartido tiene que traducirse en modelos diferenciados de presencia que respondan a las necesidades de los países, así como en una mayor eficiencia como resultado de unos arreglos más colaborativos, una mayor integración de los activos y las capacidades operacionales para aprovechar las fortalezas de las distintas entidades y un mejor enfoque de las alianzas, de tal manera que el sistema pueda aprovechar mejor las fortalezas de todos los que contribuyen al cumplimiento de sus mandatos. Modificar las formas de trabajar requiere una serie de ajustes y transformaciones en un proceso cuidadosamente dirigido y secuenciado con el fin de mantener la integridad de los resultados sobre el terreno.

60. Todo comienza con el ideal, las aptitudes y la dedicación de la fuerza de trabajo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. De cara al futuro, es imprescindible contar con las personas, las competencias y los incentivos idóneos en los lugares adecuados. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha adoptado medidas para fortalecer más aún la administración pública internacional como un cuerpo independiente, neutral, altamente calificado y comprometido. Entre los principales resultados que se espera conseguir con esto se encuentran el fomento de una cultura de liderazgo y gestión transformadora y un entorno institucional en el que se fortalezcan los vínculos con el desarrollo de las perspectivas de carrera, se reconozca el buen desempeño y se sancione el malo. En este sentido, hay muchas entidades que están tratando de ajustar sus políticas internas sobre movilidad con medidas prácticas como los intercambios bilaterales o multilaterales a partir de bolsas de trabajo.

61. Este ideal colectivo también se tiene que apoyar en el reconocimiento de que el mundo es ahora muy diferente y de que las Naciones Unidas se tienen que abrir a las realidades del siglo XXI, aceptar la innovación y abrir paso a una gama de agentes más diversa en la esfera del desarrollo. Esta creciente diversidad de los agentes ofrece enormes posibilidades de sacar partido de las diferencias y las ventajas comparativas de cada uno. Asimismo, al tiempo que se gestionan los riesgos aprovechando y expandiendo las buenas prácticas, el sistema deberá aceptar las alianzas dentro del sistema tendrá que ser la regla y no la excepción. No cuentan solo las ventajas, sino también la pertinencia.

62. Para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo funcione mejor, también hay que reconocer que los desafíos actuales requieren un sistema capaz, ante todo, de trabajar en distintos sectores. El sistema para el desarrollo está plenamente resuelto a adoptar enfoques coherentes y complementarios en su labor en pro del desarrollo, el nexo humanitario y de consolidación de la paz, y también a apoyar mecanismos de planificación en los que intervengan múltiples interesados y se incorporen las aportaciones de diversos agentes, así como un planteamiento común de la planificación, la programación, los cambios estructurales y las cuestiones relativas a la financiación.

A. Presencia

63. La configuración de la presencia en los países tiene que estar en consonancia con las necesidades nacionales y las exigencias de la Agenda 2030, y tiene que ser eficaz en función de los costos. No todas las entidades de las Naciones Unidas cuentan necesariamente con una ventaja comparativa en todos los países, y deben reemplazar gradualmente los modelos basados principalmente en la representación por otros más orientados a los contextos, las capacidades y las necesidades concretas de los países, a los avances en las tecnologías de la comunicación y a las formas de colaboración de hoy día. Por ejemplo, en muchos casos se podría ayudar a un país desde una ubicación regional o subregional, o a través de una oficina encargada de varios países, dependiendo de las necesidades y prioridades. Los organismos no residentes tienen muchas experiencias y lecciones que compartir y pueden ayudar a allanar el camino en este sentido.

64. El nivel regional tiene un papel importante que desempeñar en apoyo de estas actividades. En este contexto, se podría sacar partido de las comisiones regionales y sus oficinas subregionales. Puesto que se necesita una mayor coherencia y coordinación de los esfuerzos entre las oficinas regionales de las distintas entidades de las Naciones Unidas y las comisiones regionales, los dispositivos regionales se tienen que adaptar a las exigencias de la Agenda 2030.

Recomendaciones

1. Adoptar modelos de actividad y arreglos institucionales flexibles, económicos y de marcado carácter colaborativo a escala regional, subregional, nacional y subnacional

65. Mejorar y consolidar la presencia sobre el terreno ofrece oportunidades claras de lograr sinergias y una mayor repercusión al tiempo que se mantiene la flexibilidad para responder a las necesidades y circunstancias específicas de cada país. Esto permitirá que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se vaya transformando en el

sistema moderno y ágil que se necesita para atender a prioridades complejas e interrelacionadas, aprovechar al máximo los recursos y, al mismo tiempo, responder a las necesidades a nivel regional, subregional, nacional y subnacional.

2. Examinar la estructura sobre el terreno de las entidades de las Naciones Unidas

66. En consonancia con la adopción de una presencia sobre el terreno más colectiva, ágil y económica, es preciso examinar y racionalizar la estructura sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y armonizarla con la Agenda 2030 y las exigencias de los países y las regiones. También se debería realizar un inventario de todo el sistema. Es necesario ir adoptando modelos de oficinas en los países que sean más específicos y cuenten con apoyo adaptado a las capacidades, necesidades, prioridades y metas del país en cuestión en los distintos objetivos, sectores y fronteras. Cada una de las entidades tendría que revisar su cobertura geográfica y sus arreglos de trabajo en los países y también a nivel regional. Contar con instalaciones y oficinas comunes en las que expertos técnicos de diferentes organismos compartan el espacio físico y colaboren en cuestiones temáticas parecidas o con grupos destinatarios similares puede fomentar la innovación, reducir los gastos generales y evitar la duplicación de las funciones del personal en las entidades de las Naciones Unidas. Las juntas ejecutivas, según proceda, deberían examinar esta cuestión con carácter prioritario y en el contexto de las asignaciones presupuestarias actuales y previstas. Se necesita coordinación en todo el sistema, así como debates estratégicos, para compaginar mejor las necesidades de cada país con la presencia en este.

3. Crear definiciones armonizadas para mejorar la coherencia

67. Armonizar las diferentes definiciones y configuraciones de las regiones y subregiones que existen actualmente en las diferentes entidades de las Naciones Unidas simplificará varias actividades en todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en especial, las de supervisión, presentación de informes, seguimiento y revisión de los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque no se subestiman las complejidades políticas que entraña, esa tarea está pendiente desde hace mucho tiempo. En este sentido, el Consejo Económico y Social podría invitar a todos los órganos rectores a participar en un debate conjunto sobre este tema, según proceda.

B. Fuerza de trabajo y capacidad

68. Las funciones de la Agenda 2030 requieren un cambio de planteamiento y de competencias, y también, en algunos casos, un equilibrio distinto entre los conocimientos técnicos y los de gestión dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, con objeto de que el sistema haga lo que se espera de él. La fuerza de trabajo de las Naciones Unidas no solo tendrá que contar con las capacidades precisas para afrontar una gama mucho más amplia de desafíos más complejos, sino que, además, necesitará recibir del personal directivo superior de cada entidad una señal clara y fuerte sobre la necesidad de traspasar los límites de la identidad del organismo y de la adhesión a éste.

Recomendaciones

1. Fomentar un liderazgo transformador y con las facultades precisas

69. Es esencial formar líderes en las Naciones Unidas que sean capaces de ejercer un efecto transformador a escala mundial, regional y nacional y que puedan lograr resultados colectivos, trabajar en torno a los pilares de las Naciones Unidas y con agentes ajenos a la Organización y defender enérgicamente los principios, las normas y los criterios de las Naciones Unidas. Esto requiere que las funciones directivas se sustenten en un sólido bagaje de conocimientos y experiencia en sintonía con las realidades de los países, en particular en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la paz y la seguridad.

2. Fortalecer y reorientar las capacidades de los funcionarios en todos los niveles

70. El personal responsable de poner en práctica la Agenda 2030 tiene que pasar de las competencias que se precisaban para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los conocimientos especializados necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Especialmente a nivel de los países, hay que conseguir un nuevo equilibrio entre los perfiles técnicos y los de gestión, y también se necesita especialización para la integración transversal. Hay que poner al día la formación del personal para mejorar las capacidades en esferas de la máxima importancia que abarcan desde los conocimientos técnicos sobre financiación innovadora y nuevas formas de colaboración hasta las aptitudes relacionadas con las comunicaciones y las tecnologías que requieren los modelos de trabajo marcadamente colaborativos y la perspectiva mucho más orientada al exterior que exige la Agenda 2030.

3. Facilitar e incentivar la movilidad a escala mundial de la fuerza de trabajo

71. Facilitar al máximo la colaboración entre los funcionarios y su circulación entre las diferentes entidades de las Naciones Unidas posibilitará e incentivará que las Naciones Unidas dispongan de una fuerza de trabajo única, dotada de movilidad a escala mundial, con una mentalidad compartida que trascienda el pabellón y la identidad de cada entidad particular, respaldada por un sistema de gestión de los recursos humanos que recompensará la movilidad, agilizará los trámites de contratación y desplegará al personal entre las distintas entidades con flexibilidad. Este es el desafío que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión pretende acometer para avanzar hacia una fuerza de trabajo mundial en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de un primer paso importante que requerirá el apoyo de todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para su pleno desarrollo y puesta en marcha.

4. Promover el equilibrio de género a todos los niveles en las Naciones Unidas

72. La mejora del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también empieza por una mayor participación de las mujeres en todos los niveles. A pesar de algunos avances hacia el equilibrio entre los géneros, el progreso ha sido lento y desigual y sigue habiendo deficiencias importantes, sobre todo en los niveles superiores con funciones decisorias. De cara al futuro, el cambio transformador previsto en la Agenda 2030 solo contará con el apoyo eficaz del sistema para el

desarrollo si se adoptan medidas concretas en todos los niveles para garantizar la selección, la retención y el ascenso de las mujeres.

C. Enfoques en materia de alianzas

73. La Agenda 2030 reconoce las alianzas como uno de los principales medios de implementación. Para cumplir verdaderamente su cometido, es necesario que el sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo reconozca las posibilidades que ofrecen todos los agentes y les saque partido aprovechando su capacidad, su alcance y sus recursos. Existe una necesidad intrínseca de forjar alianzas de manera estratégica, eficaz y eficiente para responder a las exigencias actuales. El sistema para el desarrollo ha logrado importantes avances en el establecimiento de alianzas, y casi todas las entidades cuentan con mecanismos para iniciar y fomentar esos esfuerzos. Sin embargo, la forma de entender las alianzas en todo el sistema sigue planteando problemas fundamentales. El principal es la falta de una definición clara de alianza. Diferentes agentes tienen ideas dispares sobre qué conlleva una alianza con las Naciones Unidas y quién participa en ella. Tampoco están claras las funciones, las prácticas y las responsabilidades que se espera que asuman las Naciones Unidas como sistema al colaborar con agentes externos.

74. Sin perjuicio de las diversas formas que pueden adoptar las alianzas y la gama de funciones que asume en ese contexto el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, todo el sistema debería adoptar un mismo conjunto de normas. Sin embargo, hasta la fecha no existe ningún enfoque ni mecanismo común para que las alianzas cuenten con la necesaria transparencia y rendición de cuentas, y hay diferencias considerables entre la capacidad de las distintas entidades para colaborar con terceros. Los agentes externos interesados en ponerse en contacto con la Organización y apoyar su labor muchas veces no tienen una idea clara sobre cómo abordar la cuestión, sumarse a este tipo de iniciativas y trabajar con las Naciones Unidas, y, en algunos casos, aprovechar en su propio interés la oportunidad de diferentes prácticas a lo largo y ancho del sistema.

75. Los Estados Miembros han pedido en numerosas ocasiones más claridad sobre las actividades en materia de alianzas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, pero no hay capacidad suficiente para evaluar las iniciativas existentes, las necesidades de todo el sistema, los tipos de alianzas que se precisan y su alcance, lo cual es necesario para elaborar un conjunto de normas y principios comúnmente acordados y asegurar una supervisión adecuada. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas deben mantener la flexibilidad necesaria para ser un socio atractivo y abierto a las realidades del siglo XXI y estar en condiciones de adaptar las alianzas a las necesidades en los planos mundial, regional y nacional.

Recomendaciones

1. Adoptar un enfoque flexible sobre las alianzas que abarque todo el sistema

76. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería preparar un enfoque sobre las alianzas válido para todo el sistema, con principios, normas y directrices comunes para velar por que las políticas y prácticas que rigen todas las alianzas con terceros sean coherentes y estén en consonancia con los valores y propósitos de las Naciones Unidas. Entre otros elementos importantes, este enfoque contaría con

parámetros y criterios claramente definidos para las alianzas entre múltiples partes interesadas y, especialmente para las que conlleven más riesgo, establecería estrategias de salida claras y bien definidas para poner fin rápidamente a cualquier alianza que no dé los resultados previstos. Los elementos deberían estar basados en principios, directrices y prácticas existentes de carácter normativo que ya se utilizan en varias entidades. Se debería disponer de las capacidades necesarias para obtener e intercambiar información sobre las alianzas en el sistema para el desarrollo.

2. Velar por una adecuada supervisión, transparencia y rendición de cuentas sobre las alianzas

77. La transparencia, la supervisión, la rendición de cuentas y la armonización con los valores, los objetivos y los mandatos de las Naciones Unidas son aspectos de la máxima importancia que tienen que estar garantizados en todo enfoque sobre las alianzas para todo el sistema, y los Estados Miembros tienen que implicarse resueltamente y asumir un papel de liderazgo. Los enfoques sobre las alianzas tienen que estar en consonancia con las políticas y estrategias de desarrollo nacionales y crear un espacio para que todos los sectores de la sociedad puedan participar de manera productiva.

D. Fortalecimiento de la coherencia: el nexo entre desarrollo, asistencia humanitaria y consolidación de la paz

78. La sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo está estrictamente relacionada con el fomento de la resiliencia, el mantenimiento de la paz y la reducción del riesgo de desastres, en particular en los contextos de los países más vulnerables, y viceversa. Sin embargo, los esfuerzos de desarrollo, asistencia humanitaria y consolidación de la paz se suelen llevar a cabo de forma aislada. Si bien hay algunos ejemplos de intercambio de ideas y experiencias, habida cuenta de su naturaleza interconectada se necesita un cambio radical. Muchas de las crisis actuales y la pérdida de los logros alcanzados en materia de desarrollo son consecuencia del efecto agravado de diferentes vulnerabilidades y causas profundas que podrían haberse reducido o evitado si las iniciativas de desarrollo hubiesen tenido más en cuenta los riesgos o sido más coherentes.

79. Se necesita capacidad y conocimientos especializados de asistencia humanitaria y desarrollo para trabajar en pro de resultados colectivos. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas deben mantener la capacidad de preparación de emergencia con suficiente flexibilidad para responder a las crisis humanitarias. En esas situaciones, seguirá siendo necesario abordar las necesidades humanitarias mediante la acción humanitaria basada en principios, incluso mediante planes de respuesta humanitaria.

80. En las crisis prolongadas o recurrentes, la acción humanitaria deberá ir más allá de las reiteradas intervenciones de corto plazo año tras año y avanzar hacia la contribución a los beneficios en materia de desarrollo a más largo plazo, o, cuando existen limitaciones operacionales que dificultan su capacidad para hacerlo en contextos concretos, actuando en sinergia con otros agentes que velan por que se consigan resultados de desarrollo a largo plazo. Por otra parte, los agentes de desarrollo deberán planificar y actuar con más urgencia para ayudar a crear los sistemas y las capacidades nacionales para la prevención y la preparación, responder

a la vulnerabilidad de las personas, la desigualdad y el riesgo al perseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso en situaciones de crisis, siempre que sea posible, haciendo mayor hincapié en la intervención temprana y en medidas audaces para llegar a los más rezagados.

81. Para que el sistema evolucione de proporcionar ayuda a poner fin a la necesidad, es esencial desarrollar una nueva forma de trabajar de consuno a través de las divisiones institucionales. Este concepto se incorporó recientemente en un “compromiso de acción” titulado “Superar las divisiones entre acción humanitaria y desarrollo: de la entrega de ayuda a poner fin a la necesidad”, firmado en la Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebró en Estambul (Turquía) los días 23 y 24 de mayo de 2016³. Esta nueva forma de trabajar requerirá centrarse en los resultados colectivos, trabajando con marcos multianuales, sobre la base de las ventajas comparativas específicas de los diferentes actores dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. También ofrece oportunidades para incluir la consolidación de la paz cuando proceda.

82. Solo se podrá pasar de proporcionar ayuda a poner fin a la necesidad si las estructuras, los procesos y los sistemas financieros de los donantes y las entidades del sistema de las Naciones Unidas fortalecen este enfoque. Esto requiere enfoques más flexibles y específicos para un determinado contexto, como la combinación de la evaluación de las necesidades y el análisis de riesgos, la formulación de resultados colectivos que el sistema de las Naciones Unidas promoverá a través de instrumentos de financiación flexibles y dinámicos y un dirigente empoderado con la capacidad y el perfil necesarios.

Recomendaciones

1. Elaborar directrices para todo el sistema y un enfoque conjunto sobre el nexo entre desarrollo, asistencia humanitaria y consolidación de la paz

83. En el plano mundial, es preciso elaborar directrices sobre las opciones para mejorar los enfoques coherentes para el análisis, la planificación y la ejecución de medidas de desarrollo, humanitarias y de consolidación de la paz

2. Avanzar hacia una mayor coherencia a nivel de los países

84. A nivel de los países, debe elaborarse una visión general de los resultados colectivos, que represente el enfoque “un país, un marco de las Naciones Unidas”, cuando y donde proceda, para asegurar la planificación complementaria multianual y las necesidades de desarrollo y las necesidades propias de las crisis prolongadas, todo ello basado en análisis conjuntos y ventajas comparativas. Este enfoque debería proporcionar suficiente flexibilidad para permitir que las iniciativas de desarrollo, asistencia humanitaria y paz se lleven a cabo simultáneamente, con el debido respeto por los principios diferentes que sustentan cada esfera y en donde las actividades en los tres ámbitos están impulsadas por la demanda, tienen en cuenta los riesgos, se refuerzan mutuamente y se reflejan, según proceda, en marcos de planificación integrados. Será necesario elaborar este enfoque de una manera que deje margen para una acción humanitaria y planes de respuesta separados, selectivos y flexibles, respetando plenamente los principios humanitarios.

³ www.worldhumanitariansummit.org/key-documents.

3. Velar por que se adopten medidas para salvaguardar y reforzar mutuamente la financiación humanitaria y del desarrollo

85. El fortalecimiento de los vínculos entre el desarrollo, la asistencia humanitaria y los esfuerzos de paz no debería dar lugar a que los recursos para el desarrollo se desviarán a las prioridades de emergencia y viceversa. La nueva forma de trabajar no entraña trasladar la financiación de los programas de desarrollo a los humanitarios o de las entidades humanitarias a las de desarrollo, sino la colaboración a través de las fronteras institucionales sobre la base de las ventajas comparativas.

4. Actualización de la terminología

86. A los efectos de la revisión cuatrienal amplia de la política, deben revisarse la terminología clave y los nuevos conceptos, ya que las “transiciones” posteriores a las crisis no son procesos lineales o binarios con etapas claramente identificables. Más bien se refieren a un conjunto amplio y diverso de circunstancias y causas fundamentales, entre otros, las crisis complejas y prolongadas, los conflictos, los desastres, las violaciones de los derechos humanos y las crisis políticas. Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de dejar de referirse a una “transición”, para reconocer mejor que las actividades a corto y a largo plazo que contribuyen a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a no dejar a nadie atrás ocurren en forma paralela y no en secuencia.

VI. Mejora de la coherencia, la coordinación y el avance hacia la acción integrada

87. Se han hecho esfuerzos a nivel de los países mediante el enfoque “Unidos en la acción”, los procedimientos operativos estándar y otras medidas para superar la naturaleza vertical del sistema. Esta es una labor en curso y requiere más energía. No todos los intentos de avanzar hacia la mejora de la coordinación y la integración para responder a las necesidades y prioridades nacionales sobre el terreno han estado igualmente acompañados de esfuerzos en la Sede. Se ha hecho mucho a nivel mundial sobre los aspectos programáticos y de gestión, y algunos esfuerzos de reforma aún no han dado beneficios; Sin embargo, es necesario hacer más para eliminar los obstáculos a la acción mancomunada. A nivel mundial, el sistema sigue teniendo dificultades para integrar sus métodos de trabajo en algunos ámbitos. Además, la cooperación regional y la colaboración intersectorial, así como los mecanismos y entidades regionales, requieren seguir trabajando para mejorar la coherencia y fortalecer el vínculo entre los contextos nacionales y mundiales.

88. Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo reconocen por igual los problemas de larga data sobre la necesidad de aumentar la coherencia y la integración, así como las necesidades que plantea la nueva agenda para el desarrollo en ese sentido. El sistema para el desarrollo ha iniciado una importante labor de base para abordar algunas de esas cuestiones. En los últimos dos años se han introducido varias iniciativas de reforma, y se necesitará más tiempo antes de que se puedan percibir y medir sus efectos y beneficios plenos. Estos cambios se ajustan a los programas mundiales y nacionales para lograr los objetivos de desarrollo sostenible y los apoyan, y son una contribución fundamental para el sistema de desarrollo, mejorando sus esfuerzos. Por ejemplo, los equipos de las Naciones Unidas ya están aplicando el prototipo de una nueva generación del

MANUD con la participación de interesados múltiples, en un contexto de desarrollo sostenible, mejor informado por datos y análisis conjuntos y aprovechando las ventajas normativas y operacionales del sistema para el desarrollo. Sin embargo, se puede hacer más y el sistema para el desarrollo ha señalado que se adhiere a una visión de cambio permanente.

A. “Unidos en la Acción” en los planos mundial, regional y nacional

89. La aplicación del enfoque “Unidos en la acción” y los procedimientos operativos estándar, aunque voluntaria, ha sido un paso importante hacia una mayor coherencia y coordinación. Ha llegado el momento de integrar todos sus componentes, en particular mediante la aplicación de una estrategia de operaciones institucionales que refleje las necesidades y realidades de los diversos contextos específicos.

90. Es preciso que la iniciativa “Unidos en la acción” incorpore este tipo de enfoques integrados en todas las fases de la labor, desde el análisis y la planificación hasta la programación, la presupuestación, las operaciones y la presentación de informes, para prestar un mejor apoyo a los Estados Miembros en la ejecución de la Agenda 2030.

91. En el plano regional, se debe dar prioridad a aprovechar el acuerdo sobre la división de responsabilidades entre las comisiones regionales, los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los equipos de las Naciones Unidas en los países con miras a aprovechar al máximo las sinergias entre las iniciativas a nivel regional y de país del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo respecto de la prestación de apoyo para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

92. En la mayoría de las regiones ya se han establecido mecanismos de coordinación y han tenido un desempeño sustantivo respecto de diferentes mandatos mundiales, incluida la Agenda 2030. En el futuro, a fin de seguir fortaleciendo la coherencia del sistema, los dos mecanismos de coordinación regional actuales, es decir, los mecanismos de coordinación regional encabezados por las comisiones regionales y los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) podrían beneficiarse de una cooperación más estrecha para elaborar enfoques de política coherente y programas complementarios de creación de capacidad en apoyo de los países, aprovechando las funciones básicas y los activos de cada mecanismo. A la vez que se evita la duplicación de tareas, podrían considerarse disposiciones y/o instrumentos adicionales para fortalecer la dimensión regional, tanto dentro del sistema como entre el sistema y otros agentes regionales.

93. En el plano mundial, se precisa un cambio en la cultura que facilite la concreción de un sistema que pueda producir resultados colectivos, basándose en necesidades y prioridades definidas a nivel nacional.

Recomendaciones

1. Optimizar el enfoque “Unidos en la acción”

94. Es esencial garantizar los progresos en la aplicación del enfoque “Unidos en la acción” como plataforma para el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países, en particular mediante la plena aplicación de los procedimientos operativos estándar y los mecanismos conexos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, adaptados a los contextos nacionales y de disposiciones de organización para asegurar la coherencia, la coordinación y los resultados conjuntos.

95. Al mismo tiempo, el sistema también debe avanzar hacia la iniciativa “Unidos en la acción” “en todos los países, aunque teniendo en cuenta el principio de que no existe un criterio único aplicable a todos. Esto no implica la plena integración estructural, pero se requerirá una mayor integración de la ejecución de los programas y de los recursos y los activos operacionales. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe ser capaz de aprovechar las ventajas comparativas y los conocimientos especializados de cada entidad. Algunos participantes tomarán la iniciativa y otros aportarán contribuciones en especie.

96. Un enfoque renovado de “Unidos en la acción”, bajo los auspicios de un líder y un equipo a nivel de país empoderado con la autoridad necesaria, que integra las funciones programáticas y operacionales, ayudará a maximizar la coherencia, el efecto, la eficacia y la eficiencia. Los esfuerzos por optimizar el enfoque “Unidos en la acción” deben estar orientados a contar con un sistema coherente y cada vez más transparente, basado en datos, que pueda convocar un amplio conjunto de interesados, así como garantizar una integración más estrecha y la coherencia de las políticas, cuando proceda, en relación con los tres pilares de la Carta de las Naciones Unidas: el desarrollo, los derechos humanos y la paz y la seguridad. Así se aprovecharían los diversos activos del sistema de las Naciones Unidas mediante la integración de los marcos analíticos y de planificación de las Naciones Unidas, así como la presupuestación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas, y la presentación de informes a los Estados Miembros. También sería necesario generar una mayor eficiencia incrementando la aplicación de estrategias de operaciones institucionales comunes y centros de servicios integrados de apoyo operacional.

2. La próxima generación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo: el Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

97. Una visión común y un marco de planificación integrada para los pilares de las Naciones Unidas a nivel de país requerirían una generación recientemente actualizada de instrumentos de planificación. La próxima generación del MANUD, que podría denominarse el Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, tendría que ir más allá de una mera recopilación de planificación específica para determinados organismos y se basaría en el principio de avanzar hacia el enfoque “un país, un marco de las Naciones Unidas”, basado en resultados estratégicos comunes de desarrollo sostenible, un análisis de las necesidades comunes y de las causas profundas, la evaluación y la gestión del riesgo, y la supervisión y presentación de informes sobre las distintas actividades humanitarias, de consolidación de la paz, de derechos humanos y de desarrollo. El Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible estaría vinculado a un marco

presupuestario común y, cuando proceda, a una estrategia conjunta de movilización de recursos y estaría respaldado y supervisado a nivel nacional por un comité directivo nacional copresidido por el Gobierno y el coordinador residente, con la participación de miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país. Este sería el procedimiento estándar, sin perjuicio de la existencia de documentos de programas y procedimientos específicos para cada país. Se fomentaría el uso de instrumentos de financiación común. El Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible captaría el contenido básico y el contexto de la Agenda 2030 y proporcionaría un panorama general a nivel de todo el sistema de las principales actividades y funciones de las Naciones Unidas en un país determinado, en consonancia con los ciclos nacionales de planificación y los marcos nacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible aprovecharía las directrices provisionales del MANUD, estaría concebido para promover un análisis del país amplio, basado en los derechos e inclusivo, centraría la participación de las Naciones Unidas en las esferas en las que tiene el mayor impacto y se basaría en enfoques normativos y de programación conjuntos y prácticas institucionales armonizadas.

3. Otro tipo de apoyo regional a la iniciativa “Unidos en la acción”

98. La iniciativa “Unidos en la acción” debe apoyarse de manera diferente en los planos subregional y regional, con un importante fortalecimiento de la coherencia y la coordinación entre las entidades y los mecanismos de coordinación regionales de las Naciones Unidas y vínculos más sólidos con las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales. Las funciones respectivas y la interfaz entre los dos mecanismos de coordinación regional actuales deberían aclararse más y reconsiderarse teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La declaración de 2016 sobre la colaboración entre las comisiones regionales, los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países en apoyo de la aplicación de la Agenda 2030 es un primer paso positivo que debe desarrollarse más a fondo con miras a obtener una división más clara del trabajo entre las oficinas regionales de las entidades de las Naciones Unidas y las comisiones regionales para garantizar coherencia y complementarias.

4. Alinear las actividades de la Sede con la labor sobre el terreno

99. Las actividades de la Sede deben estar en consonancia con la labor sobre el terreno y hacerla posible. Se necesita un enfoque más estratégico y coherente de la cultura orientada a los resultados; debe desarrollarse el liderazgo a nivel de todo el sistema y deben eliminarse las barreras institucionales para el éxito de las iniciativas sobre el terreno. Para ello, el Plan de Acción para la Sede del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe aplicarse plenamente y supervisarse con regularidad para asegurar el progreso en la aplicación de las medidas de reforma estructural necesaria a nivel de la Sede para asegurar la coherencia, la eficacia y la rendición de cuentas a todos los niveles. Los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deberán desempeñar un papel fundamental apoyando a los equipos de las Naciones Unidas en los países en la aplicación de la iniciativa “Unidos en la acción”, en particular la plena aplicación y la vigilancia de los procedimientos operativos estándar y la estrategia de operaciones institucionales, velando por la implementación de operaciones institucionales y servicios comunes y

la eficiencia operacional y fomentando el intercambio de datos y productos analíticos entre los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las comisiones regionales.

5. Compilación de los mandatos de las entidades para ponerlas en consonancia con la Agenda 2030

100. Debería realizarse una compilación orientada hacia el futuro de los mandatos que guían actualmente a las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para que las actividades del sistema apoyen de manera colectiva las prioridades de la Agenda 2030 y sigan siendo pertinentes en el nuevo contexto de desarrollo. La compilación debería presentarse a los órganos rectores de las distintas entidades para su consideración y debería examinarse bajo la égida del Consejo Económico y Social fortalecido para velar por la coherencia y la alineación estratégica en todo el sistema.

B. Sistema de coordinadores residentes

101. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social han destacado en numerosas resoluciones que el sistema de coordinadores residentes, aunque gestionado por el PNUD, pertenece a todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y debe funcionar de manera participativa y concertada y de modo tal que las entidades del sistema rindan cuentas unas ante otras. De hecho, el coordinador residente representa a todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno.

102. Desde su creación en 1977, el sistema de coordinadores residentes ha evolucionado. Como todos los coordinadores residentes de las Naciones Unidas son también representantes residentes del PNUD, se han adoptado medidas para actuar como una separación funcional entre la doble función de coordinador residente de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD. Estas medidas incluyen un sistema de gestión y rendición de cuentas, a fin de asegurar que los coordinadores residentes actúan como líderes imparciales, transparentes e inclusivos, y la creación del puesto de director del PNUD para el país por separado. Sin embargo, los comentarios de algunas entidades del sistema de las Naciones Unidas sugieren que sigue habiendo problemas con la aplicación de la separación funcional, ya que todos los coordinadores residentes, teniendo en cuenta su doble función como representantes residentes del PNUD, siguen siendo responsables de las actividades del PNUD.

103. Al mismo tiempo, el coordinador residente suele quedar librado a sus propios medios para hacer frente a la implicación y la rendición de cuentas en un sistema de coordinadores residentes que sigue perteneciendo más a una única entidad, antes que al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo colectivamente. Además, si se requiere asistencia humanitaria internacional, el coordinador residente suele estar encargado de las funciones de coordinador de asuntos humanitarios, aunque con el apoyo de oficinas, fondos, estructuras y mecanismos de gobernanza separados.

104. La obtención de resultados coherentes en el plano de los países depende en gran medida del liderazgo firme, coherente, eficaz y responsable del coordinador residente de las Naciones Unidas y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Sin embargo, la relación entre los coordinadores residentes y los miembros de los equipos en los países no se basa en un acuerdo vinculante y comprometido. En

particular, el coordinador residente no tiene autoridad oficial respecto de los miembros del equipo en el país ni medios para coordinar sus programas durante la fase de ejecución. También cabe señalar que la rendición de cuentas mutua entre el coordinador residente y el equipo en el país a menudo no se practica plenamente.

105. Por último, los coordinadores residentes deberían poder contar con los recursos estables y previsibles necesarios para cumplir su mandato con eficacia. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aplica un arreglo de participación en la financiación de los gastos a nivel de todo el sistema desde 2014; sin embargo, los costos del sistema constituyen una pesada carga para las entidades que contribuyen y el sistema no consigue toda la financiación necesaria. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha encargado un examen del acuerdo de participación en la financiación de los gastos que se realizará en el segundo semestre de 2016 para generar propuestas sobre la manera de seguir desarrollando el acuerdo para hacer frente a las necesidades efectivas del sistema, en el contexto del apoyo a la aplicación de la Agenda 2030.

Recomendaciones

1. Adoptar medidas para fortalecer el sistema de coordinadores residentes y asegurar la imparcialidad y la equidad

106. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería asegurar la plena aplicación del sistema de gestión y rendición de cuentas, en particular mediante la aplicación de todas las medidas necesarias para una eficaz separación funcional entre el papel del PNUD como administrador del sistema de coordinadores residentes y la gestión y ejecución del programa del PNUD. Como mínimo, como se estipula en el sistema de gestión y rendición de cuentas, cada coordinador residente/representante residente debe firmar una carta de delegación de autoridad asignando al funcionario que ocupa la segunda posición jerárquica en el PNUD autoridad oficial para la gestión operacional de la oficina del PNUD en el país, la representación del PNUD en el equipo de las Naciones Unidas en el país y la movilización de recursos para el programa específico del PNUD para el país. Todas las cartas de delegación de autoridad y las descripciones de puestos pertinentes deberían publicarse en los sitios web del equipo de las Naciones Unidas en el país, y las evaluaciones de la actuación profesional de los coordinadores residentes deberían ajustarse en consecuencia. Además, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería establecer un mejor mecanismo de solución de controversias a fin de hacer aplicar su nota de orientación sobre el código de conducta y los arreglos de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país, que abarca a los coordinadores residentes y a todos los altos funcionarios de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

107. Al tratar de asegurar la coherencia y la integración del equipo de las Naciones Unidas en el país, el coordinador residente debe ser responsable de la aplicación de una estrategia conjunta de movilización de recursos basada en el MANUD, incluidos programas interinstitucionales conjuntos y mecanismos de financiación común. Además, debe hacerse todo lo posible para racionalizar la coherencia y la sinergia de la coordinación y la adopción de medidas de desarrollo y humanitarias sobre el terreno y que refleja el marco para la rendición mutua de cuentas.

2. Asegurar una financiación apropiada en apoyo del mandato de los coordinadores residentes

108. Debe aplicarse plenamente el acuerdo de participación en la financiación de los gastos a nivel de todo el sistema que apoya al sistema de coordinadores residentes. Los órganos rectores pertinentes de las entidades que contribuyen a la financiación del sistema de coordinadores residentes deberían velar por que los recursos se asignen de manera oportuna y en su totalidad a fin de que el sistema de coordinadores residentes pueda desempeñar sus funciones. Esto es particularmente importante para las contribuciones con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. El próximo examen del acuerdo de participación en la financiación de los gastos debería presentar opciones concretas para mejorar esta disposición a fin de satisfacer las necesidades de financiación del sistema de coordinadores residentes.

3. Conferir autoridad competente al coordinador residente

109. Limitarse a pedir un mayor empoderamiento del coordinador residente de las Naciones Unidas no basta para apoyar enfoques integrados y coordinados a nivel de los países. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países deben tener autoridad para cumplir cabalmente sus respectivas funciones. Para los coordinadores residentes, esto debería incluir la posibilidad de recurrir a las mejores capacidades en todo el sistema, movilizar y distribuir los fondos mancomunados, adoptar la decisión definitiva sobre los objetivos estratégicos en los MANUD e incentivar a los funcionarios de las Naciones Unidas a contribuir a los resultados compartidos de las Naciones Unidas. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían contar con una financiación apropiada para los países para gestionar las funciones a nivel de todo el sistema y contribuir a la evaluación del desempeño de los representantes de las entidades, y los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían tener derecho a contribuir a la evaluación de la actuación profesional del coordinador residente.

C. “Unidos en la acción”: prácticas institucionales

110. Se ha introducido una amplia gama de mecanismos y prácticas institucionales para avanzar hacia una mayor coherencia en materia de funciones, programación y resultados compartidos a nivel mundial, regional o nacional, y es preciso seguir avanzando.

111. Al mismo tiempo, los mecanismos de colaboración existentes pueden mejorarse para avanzar hacia la integración de las funciones, la programación y los resultados compartidos a nivel mundial, regional o nacional y facilitar un enfoque más orientado hacia el exterior, necesario para aplicar la Agenda 2030. Además de una estructura de gobernanza renovada, una nueva estructura de financiación y arreglos y capacidad institucionales renovados, así como una nueva forma de trabajar con los distintos pilares de las Naciones Unidas y con los diferentes agentes del desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo necesita integrar mejor las funciones de las oficinas secundarias.

112. En la revisión cuatrienal amplia de la política de 2012, se pidió al Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que presentaran planes para el establecimiento de servicios comunes de apoyo a nivel de

la Sede, regional y nacional, sobre la base de un conjunto unificado de reglamentos y normas, políticas y procedimientos, en las esferas funcionales de las finanzas, la gestión de los recursos humanos, las adquisiciones, la gestión de la tecnología de la información y otros servicios administrativos. Esos planes habían de ser examinados por el Consejo Económico y Social y aprobados por los órganos rectores de los fondos, programas y organismos especializados antes de fines de 2014, para empezar a aplicarse en 2016.

113. Se han realizado esfuerzos con ese fin a través de los procedimientos operativos estándar, que son obligatorios para los países que participan en la iniciativa “Unidos en la acción” y voluntarios para otros países, y la estrategia de operaciones institucionales para mejorar la relación costo-eficacia y la calidad de los procesos de apoyo operacional. Además, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha elaborado una serie de instrumentos y directrices para las operaciones conjuntas e integradas en las esferas de las adquisiciones, los recursos humanos, la gestión financiera y la tecnología de la información y las comunicaciones, que se han aplicado con éxito principalmente en países piloto de la estrategia de operaciones institucionales. Una comunicación más eficaz y el fortalecimiento de la orientación administrativa de la Sede son esenciales para incorporar los enfoques operacionales integrados que ya están disponibles.

114. Se están realizando esfuerzos, pero muchas oficinas en los países y los equipos de gestión de las operaciones han informado de que sigue habiendo obstáculos a la realización de operaciones modernas, eficientes e integradas en apoyo de las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En la actualidad, es muy difícil lograr elementos comunes sobre el terreno. Siguen existiendo limitaciones para funcionar “unidos”, dado que cada entidad sigue manteniendo sus propias funciones en esferas como las finanzas y tesorería, los recursos humanos, las adquisiciones, los sistemas de planificación de los recursos institucionales y la administración. Es necesario mejorar la coordinación de la prestación de servicios comunes de apoyo, ya que sigue habiendo un importante potencial de efectuar economías.

115. La armonización de los procesos y sistemas de los organismos de las Naciones Unidas sigue siendo un instrumento importante para evitar la duplicación y reducir los costos de las transacciones. Con frecuencia se ha puesto en práctica a través de pequeños ajustes normativos, que han hecho posible que distintas entidades puedan reconocer mutuamente las mejoras prácticas y aceptar las políticas y los procedimientos de cada una. El rápido acceso a los servicios de cualquier organismo que tenga el apoyo operacional necesario o pueda desplegarlos con rapidez y eficacia es particularmente importante en situaciones complejas en los países. Este enfoque ha dado buenos resultados en muchas esferas, tales como las soluciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión para realizar adquisiciones conjuntas y transacciones bancarias comunes a nivel mundial y local. La aplicación debe ampliarse a fin de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda lograr ahorros operacionales en los planos mundial, regional y nacional, y el sistema se beneficiaría si se procurase determinar qué esferas operacionales deberían examinarse en cada nivel.

116. Varias entidades han establecido centros de servicios mundiales que han logrado economías de escala y la reducción de los costos al eliminar la necesidad de las transacciones locales en muchos ámbitos del proceso. Las entidades que han

establecido centros de servicios centralizados pueden poner a disposición de otras entidades, a solicitud de estas, servicios que representen una buena práctica.

117. Hay una creciente necesidad de promover una mayor integración de las operaciones de las oficinas auxiliares del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, con miras a poner en marcha de forma más amplia las operaciones en un enfoque gradual que refleje las lecciones aprendidas y sea compatible con otras medidas de aumento de la eficiencia. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deberían trabajar colectivamente hacia la construcción de un marco normativo abierto para la colaboración en el futuro. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería solicitar que todos los nuevos documentos de orientación de la Sede estén explícitamente en consonancia con el compromiso de la entidad respectiva hacia las operaciones institucionales comunes.

Recomendaciones

1. Aplicar y adaptar los procedimientos operativos estándar en todos los países

118. Los procedimientos operativos estándar deben implantarse y aplicarse en todos los países, adaptándolos al mismo tiempo a cada uno de los contextos y arreglos institucionales nacionales. Los programas y las directrices operacionales de los organismos deberían estar en consonancia con los procedimientos operativos estándar. La plena aplicación de los procedimientos operativos estándar en todos los equipos de las Naciones Unidas exige la alineación del programa y las directrices operacionales de cada organismo. En algunos casos, esto requiere la aprobación de los órganos rectores de las diversas entidades de las Naciones Unidas, y los Estados Miembros deben pedir que esto ocurra en todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Al mismo tiempo, se deberían seguir desarrollando los procedimientos operativos estándar a fin de que estén a la altura de las formas de trabajar con los nuevos requisitos de la Agenda 2030.

2. Implantación de la estrategia de operaciones institucionales para todos

119. Asimismo, la estrategia de operaciones institucionales se deberá extender a los equipos de las Naciones Unidas en los países, con flexibilidad al acordar qué servicios deberían estar integrados después de realizar una sólida planificación estratégica y el análisis de la relación costo-beneficio. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deben iniciar el proceso de la estrategia de operaciones institucionales en conjunción con la elaboración de su marco a nivel nacional.

3. Ampliar los centros de servicios integrados

120. El establecimiento de centros institucionales comunes puede mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El sistema para el desarrollo debería considerar la posibilidad de aumentar el uso de esos centros, adaptados al contexto de cada país, utilizando la experiencia adquirida a partir de diferentes enfoques alternativos, sobre la base de la evaluación. Ejemplos de ello son los centros de servicios integrados para las operaciones conjuntas a nivel de país en el Brasil y Viet Nam y los centros de

servicios integrados para servicios mundiales en Dinamarca, Hungría (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y Malasia (PNUD).

4. Examen de las normas, reglamentos y procedimientos para facilitar el apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

121. Sigue habiendo problemas en el *modus operandi* del sistema para facilitar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Si bien algunas entidades han incluido disposiciones excepcionales para las necesidades concretas de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, como los bajos costos de transacción y la rapidez de la entrega, se necesitan soluciones a más largo plazo mediante la revisión de los procedimientos sobre modalidades específicas para apoyar las actividades de la cooperación Sur-Sur a fin de garantizar un enfoque sistemático que satisfaga las necesidades de esa cooperación, en lugar de depender de procedimientos excepcionales que se apliquen caso por caso.

VII. Un nuevo tipo de revisión cuatrienal amplia de la política

122. Con la aprobación de un programa de desarrollo universal, transformativo y ambicioso, los Estados Miembros han elevado los criterios para el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El sistema para el desarrollo deberá transformarse, pero deberá hacerlo por etapas. El nivel de cambios que la naturaleza y el alcance de la Agenda 2030 requiere necesitará inevitablemente que se cubran etapas a corto y medio plazo para dar tiempo a que puedan realizarse los cambios importantes a largo plazo. El sistema para el desarrollo ya ha puesto en marcha una serie de iniciativas con el fin de incorporar la Agenda 2030 en el funcionamiento del sistema a nivel mundial, regional y nacional. Los Estados Miembros deben ahora trazar el rumbo del sistema para el desarrollo con una revisión cuatrienal amplia de la política dinámica y estratégica. Este es un primer paso en el posicionamiento del sistema a largo plazo.

123. La revisión cuatrienal amplia de la política de 2016 ofrece una oportunidad para abordar cuestiones que requerirán atención a corto y medio plazo, a la vez que se sientan las bases para las esferas que exigirán un cambio a largo plazo. Es esencial que el impulso generado por los audaces y transformadores pasos dados con la aprobación de la Agenda 2030 se refleje en la revisión cuatrienal amplia de la política de 2016, y se aproveche la oportunidad de avanzar en la fase inicial de este enfoque antes de que la Asamblea General apruebe la próxima resolución sobre la revisión en 2020. Esto es particularmente necesario en las esferas señaladas en el diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, a saber: funciones, financiación, gobernanza, disposiciones de organización, enfoques de asociación, capacidad y efecto.

124. Para determinar la dirección estratégica de las actividades operacionales para el desarrollo en los primeros años de la aplicación de la Agenda 2030, es fundamental que la próxima revisión cuatrienal amplia de la política sienta las bases para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo pueda estar a la altura de los desafíos de la nueva agenda para el desarrollo, tanto a nivel de las

entidades como del sistema en general. No debe desaprovecharse la oportunidad de trazar el curso para los próximos cuatro años.

125. Un nuevo tipo de revisión cuadrienal amplia de la política sería aquel que proporcionara una dirección estratégica, centrada en el resultado más que en el proceso, y definiera el papel que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo puede desempeñar en la consecución de la Agenda 2030. Igualmente, abarcaría los fondos, programas y organismos especializados, para que el enfoque de la vigilancia y la presentación de informes sea verdaderamente estratégico y englobe a todo el sistema. Tal vez se deba estudiar la posibilidad de convertir la revisión cuadrienal amplia de la política en una herramienta para todo el sistema que ofrezca la orientación estratégica de los Estados Miembros y clarifique la visión de futuro, sentando principios que rijan las funciones y la división del trabajo sobre la base de resultados finales. La nueva revisión cuadrienal amplia de la política debería clarificar las funciones estructurales básicas del sistema para el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas, encontrar maneras de fomentar la colaboración interinstitucional en diferentes contextos, en particular, para superar las divisiones acerca del desarrollo, la asistencia humanitaria y la paz y seguridad, con el fin de prevenir las conmociones, aumentar la resiliencia y mantener los beneficios logrados en los ámbitos de la paz y el desarrollo. Debería sentar las bases para las esferas de reforma de las que dependen algunos resultados clave a este respecto, como el fortalecimiento de la transparencia y la gobernanza en todo el sistema, la mejora de la coordinación y colaboración a nivel general, el aumento de la eficiencia con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles para la obtención de resultados, dotar a los equipos de las Naciones Unidas de capacidad para que colaboren de manera más coherente e integrada, y facilitar que las Naciones Unidas puedan responder a las necesidades y prioridades nacionales, a la vez que se centran en los mandatos y las ventajas comparativas. Esto debería hacerse de una manera sencilla y concreta, empezando por el nombre. La nueva revisión cuadrienal amplia de la política podría denominarse “examen estratégico de la política”.

126. La revisión cuadrienal amplia de la política de 2016 es el primer paso en esta línea, y debería:

- Reflejar la esencia y el espíritu de la Agenda 2030 mediante la orientación estratégica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo hacia la unidad operativa
- Transformarse en una herramienta de orientación estratégica para todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo
- Englobar el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluidos los organismos especializados, sin perjuicio del papel fundamental que desempeñan los órganos de supervisión y sus mandatos especializados. Los miembros de los consejos de administración deberían contribuir a construir el sistema integrado que ellos mismos solicitaron cuando aprobaron la resolución que contiene la Agenda 2030 (resolución [70/1](#) de la Asamblea General)

127. En primer lugar, las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben estar en consonancia con la Agenda 2030, impulsadas por las ventajas comparativas del sistema, y orientadas a producir resultados basados en la demanda a nivel de los países que se ajusten a las necesidades nacionales y

se fundamenten en la implicación nacional. De cara al futuro, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberá centrarse en los siguientes aspectos:

- Prestar apoyo normativo integrado para la aplicación y la vigilancia de acuerdos, normas y estándares mundiales, así como para la presentación de informes al respecto
- Proporcionar asesoramiento normativo integrado basado en datos constatados y liderazgo intelectual, con el fin de apoyar a los países en sus esfuerzos para incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes y presupuestos nacionales y locales, y presentar informes sobre su aplicación a nivel nacional
- Reunir a los interesados de todos los grupos, facilitar el intercambio de conocimientos, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, incluida la de ámbito regional, y movilizar las alianzas para aprovechar las fortalezas de todos los agentes del desarrollo
- Prestar asistencia para el desarrollo de la capacidad, por ejemplo, mediante la mejora de la calidad y la cantidad de datos completos y desglosados
- Dar apoyo directo y prestar servicios, en particular, a los países menos adelantados, los países en situaciones especiales, como los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países afectados por conflictos o con un riesgo mayor de sufrir los efectos del cambio climático y los desastres

128. En segundo lugar, las funciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben contar con los flujos de fondos y mecanismos de financiación adecuados. El ajuste de las funciones para que actúen como factor determinante y de la financiación para que actúe como elemento habilitador depende de la importancia de las prácticas de financiación orientadas a la ejecución de la Agenda 2030. La financiación debería incentivar a las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a trabajar juntas como un todo y garantizar que el sistema pueda llevar a cabo sus actividades básicas de manera más eficaz. Para ello, se requerirá lo siguiente:

- Encontrar nuevas vías para incrementar los recursos ordinarios mediante iniciativas de los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas por igual, como el fomento de la confianza entre los asociados y la institucionalización de los diálogos estructurados sobre la financiación
- Complementar la financiación básica con mecanismos de financiación común bien diseñados, que doten a los fondos para fines específicos de un carácter más flexible y predecible. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe establecer una distinción clara entre las actividades esenciales y no esenciales, e incentivar que se asigne un volumen mayor de fondos a amplias esferas de resultados estratégicos
- Afianzar las alianzas con las instituciones financieras internacionales
- Estudiar la posibilidad de participar plenamente en enfoques innovadores de financiación que atenúen los riesgos y movilicen un volumen mayor de recursos privados

- Aprovechar el potencial del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con miras a movilizar recursos, como una vía para financiar funciones básicas que abarquen todo el sistema
- Publicar datos de buena calidad, oportunos, transparentes, homogeneizados y de acceso libre sobre la financiación, adoptando las normas para la presentación de datos de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda en todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, e intercambiando las experiencias y enseñanzas extraídas de los buenos resultados de algunos fondos y programas en esta esfera

129. En tercer lugar, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe orientarse estratégicamente mediante estructuras de gobernanza que le permitan rendir cuentas de sus resultados globales. A fin de asegurar que el sistema está en condiciones de responder a la ejecución de una agenda de gran complejidad e integrada, es fundamental mejorar la gobernanza en el plano horizontal, a la vez que se fortalece la capacidad de los órganos rectores para proporcionar orientación estratégica y garantizar la rendición de cuentas, tanto en los mandatos especializados de cada entidad como en todo el ámbito ligado a la naturaleza intersectorial de la Agenda 2030. Para ello, se requerirá lo siguiente:

- Fortalecer la función de los órganos principales mediante un uso más adecuado de los mecanismos y las plataformas existentes, incluso a nivel regional, y considerar estructuras institucionales nuevas o mejoradas para fortalecer la gobernanza, en particular en el plano horizontal, como la celebración de reuniones en el ámbito de competencia del Consejo Económico y Social para orientar las funciones generales del sistema
- Revitalizar los órganos rectores con formas nuevas de trabajo, un mayor equilibrio geográfico y la participación de múltiples interesados para dirigir las actividades especializadas hacia la consecución de logros en diversos planos y garantizar que tengan cabida las opiniones de todos los interesados

130. En cuarto lugar, la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de obtener resultados depende de la mejora de su funcionamiento mediante una presencia estratégica, eficaz y eficiente sobre el terreno, una fuerza de trabajo con las aptitudes y los incentivos adecuados, la capacidad de forjar alianzas estratégicas para aprovechar las fortalezas de todos los agentes del desarrollo y la capacidad de abarcar todos los pilares de la labor de las Naciones Unidas, dejando a la vez espacio para la innovación. A fin de maximizar la capacidad y el efecto, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería organizarse de manera que pueda:

- Orientar su presencia en los planos nacional y regional hacia modelos que sean flexibles, estén diseñados de acuerdo con las necesidades y prioridades nacionales, aprovechen las tecnologías de la comunicación modernas y se presten a la colaboración, tanto interna como con los asociados externos
- Aprovechar la dimensión regional, con una clara división del trabajo entre las entidades regionales pertinentes, a fin de garantizar la coherencia y la coordinación, en particular, con respecto a los datos, las estadísticas y las actividades de seguimiento y examen de la Agenda 2030, y garantizar el carácter complementario y las sinergias entre los dos mecanismos de coordinación regional

- Motivar al personal y dotarlo de cualificaciones actualizadas, a la vez que se le permite y anima a que trascienda las fronteras sectoriales e institucionales, guiado por una directiva con capacidad de transformación y debidamente facultada
- Colaborar de manera ágil y con talante abierto con asociados externos, aplicando un enfoque coherente y una supervisión adecuada a nivel de todo el sistema, y utilizando como base las mejores prácticas para que las Naciones Unidas se abran realmente al siglo XXI
- Reconocer que las actividades de desarrollo, humanitarias y de consolidación de la paz contribuyen a la construcción de sociedades prósperas y pacíficas, más de forma paralela que secuencial, y que es preciso superar las divisiones institucionales para cumplir la promesa de la Agenda 2030

131. En quinto lugar, deben mantenerse los esfuerzos para mejorar la coherencia y la coordinación, y avanzar hacia la acción integrada para responder a los llamamientos integrales y universales, a la par que específicos, de la Agenda 2030. Esto implica aprovechar los notables esfuerzos y los innovadores avances ya logrados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y abogar por mecanismos, instrumentos y prácticas de nuevo cuño que le permitan operar como un sistema único en los planos mundial, regional y nacional. Los Estados Miembros tienen una importante responsabilidad en lo tocante a mantener las expectativas y apoyar estos esfuerzos, que deberían incluir:

- La aplicación plena de los procedimientos operativos estándares del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para los equipos de las Naciones Unidas en los países, adaptadas a cada contexto nacional
- El máximo fomento de “Unidos en la acción” como la plataforma de apoyo al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países
- La elaboración de nuevas versiones del marco de desarrollo de los países y del marco de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, que incorporen el contenido esencial y el contexto de la Agenda 2030 y ofrezcan una visión estratégica para todo el sistema de las actividades y las funciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, en consonancia con las necesidades de los países
- Un sistema de coordinadores residentes con la autoridad, la neutralidad, la experiencia y las aptitudes necesarias para dirigir un equipo de las Naciones Unidas sobre el terreno debidamente habilitado, que constituya la piedra angular del apoyo colectivo del sistema a la Agenda 2030
- La asimilación de las modalidades operacionales integradas, sobre todo a nivel nacional, aunque no exclusivamente, mediante servicios auxiliares comunes, prácticas institucionales más armonizadas, y el reconocimiento mutuo y la adopción de las mejores prácticas

132. Por último, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al tiempo que son interdependientes, engloban varias prioridades que afectan a la totalidad de la Agenda 2030 y las funciones del conjunto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Estas cuestiones han sido importantes en las últimas revisiones trienales y cuatrienales amplias de la política y seguirán siéndolo. También continuarán siendo fundamentales, a corto, medio y largo plazo, de cara a satisfacer las exigencias de la Agenda 2030. Estas prioridades incluyen:

- Erradicar la pobreza en todas sus formas y manifestaciones. La erradicación de la pobreza sigue siendo la prioridad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que debe hacer todo lo posible para que nadie se quede atrás, luchar contra la desigualdad y hacer frente a los complejos problemas que conforman esa lacra
- Crear y desarrollar la capacidad nacional técnica y funcional. Ello implica apoyar las capacidades estadísticas nacionales para reunir y analizar datos desglosados de alta calidad que se utilizarán para orientar la formulación de políticas, la planificación, la aplicación, la vigilancia y la presentación de informes. También incluye apoyar y utilizar, cuando sea factible, los sistemas financieros nacionales, los sistemas de adquisiciones y la capacidad nacional de evaluación
- Aprovechar al máximo y facilitar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, especialmente porque se prevé que crezca la demanda de esos servicios, debido a la mejora de las capacidades de muchos países en desarrollo y los procesos de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles a los contextos nacionales
- Alcanzar la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas. Para ello se requiere, entre otras cosas, fortalecer la labor normativa y operativa del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en esta esfera, haciendo gran hincapié en los resultados sobre la igualdad de género y el aumento de las inversiones en conocimientos especializados en materia de género en todo el sistema
- Mantener las medidas destinadas a fortalecer la aplicación de los principios y normas relativos a los derechos humanos, respetando la dignidad y los derechos humanos de las personas, y trabajando, al mismo tiempo, a fin de habilitarlas como asociados activos para el desarrollo sostenible

133. De aquí en más, al acometer los cambios fundamentales que requiere la Agenda 2030 con el fin de lograr un sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo “adecuado al objetivo”, teniendo en cuenta la importancia de la vigilancia y el seguimiento estratégicos de sus objetivos a corto, medio y largo plazo, será importante evaluar, adaptar y recalibrar las intervenciones. Al hacerlo, se debería prestar atención no solo a los resultados a corto plazo y fáciles de medir, sino también a los logros a plazo más largo que son inherentemente más difícil de medir, por ejemplo, en las esferas del desarrollo de la capacidad y la construcción institucional. En este sentido, la revisión cuatrienal amplia de la política no solo debería definir la dirección estratégica del sistema para el desarrollo, sino que debería seguir constituyendo un mecanismo importante para suministrar información a los Estados Miembros sobre los progresos realizados en esa

dirección. Para lograrlo, será necesario que la revisión cuatrienal amplia de la política tome las siguientes medidas:

- Armonice los sistemas de gestión basada en los resultados de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo
 - Refuerce la evaluación de todo el sistema
 - Defina mecanismos claros para la vigilancia y la presentación de informes sobre los progresos de la revisión cuatrienal amplia de la política, incluido un nuevo y sólido marco de vigilancia de la revisión cuatrienal amplia de la política, en estrecha consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
-