

Antecedentes sobre el Sistema de Coordinadores Residentes y el Equipo País de Naciones Unidas

Serie Minutas N° 14-22, 09/03/2022

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 144ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), y en especial en la Comisión Permanente sobre Asuntos de las Naciones Unidas, que se desarrollará en Nusa Dua (Indonesia) entre los días 20 y 24 de marzo de 2022. En particular, entrega antecedentes para asistir a la presentación que, tomando un caso como ejemplo, aborda el funcionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y las posibles relaciones con los parlamentos, bajo el título “La presencia de la ONU en el terreno en apoyo al desarrollo nacional: el caso de Indonesia”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

En materia de cooperación multilateral para el desarrollo, el sistema de Naciones Unidas se guía por las orientaciones generales establecidas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, pero se halla funcionalmente descentralizado. De esa manera, la planificación y ejecución de distintos programas y acciones está en principio confiado a los distintos organismos especializados -organizaciones internacionales de carácter sectorial, que cuenta con un acuerdo especial con la ONU- y en los fondos y programas específicos de la ONU, que conforman, en su conjunto, el sistema de Naciones Unidas.¹

En las últimas décadas, y de la mano con la adopción de estrategias globales para el desarrollo como la Agenda del Milenio con los ODM y la Agenda 2030 centrada en los ODS, las Naciones Unidas acometieron procesos de reforma con el propósito de evitar duplicaciones, generar sinergias y lograr mayor eficacia y coherencia en sus acciones para impulsar los objetivos de desarrollo en todo el mundo. Con ese propósito, se generó un grupo interagencial que se conoce actualmente como Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS) que agrupa a los jefes ejecutivos de alrededor de 35 entidades del sistema -fondos y programas, comisiones regionales del ECOSOC, departamentos de la Secretaría General, y organismos especializados- que realizan algún tipo de operaciones de desarrollo en los países miembros de la ONU.

El GNUDS es presidido por una Vicesecretaría General -dependiente de la Secretaría General de la ONU- y, en sus reuniones periódicas, funciona como un foro de alto nivel para diseñar en conjunto las políticas y coordinar las acciones que implementarán las distintas entidades que lo integran.² En su trabajo, el GNUDS se guía por las orientaciones normativas que establece la Asamblea General a través del mecanismo de Revisión Cuadrienal Amplia de la Política (QCPR, por sus siglas en inglés) que evalúa cómo se han desarrollado las actividades operativas de Naciones Unidas para el desarrollo y establece las prioridades globales de desempeño.³

Por su parte, la Vicepresidencia del GNUDS recae en el Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entidad que juega un rol central en este esquema de coordinación y, por tanto también en el Sistema de Coordinadores Residentes que se verá posteriormente. Asimismo, cuenta con una Secretaría, la Oficina de Coordinación para el Desarrollo (OCD) que brinda apoyo técnico y asesoramiento para implementar las orientaciones de la QCPR a fin de contar con los recursos necesarios y mejorar el funcionamiento operativo que permita apoyar el logro de la Agenda 2030. Además, le corresponde la gestión y supervisión del Sistema de Coordinadores Residentes (SCR), al que entrega orientación y apoyo sustantivo.⁴

1 Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 319-322.

2 GNUDS, *Quiénes Somos*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.undg.org/es/about/who-we-are> [acc. 04/03/22].

3 GNUDS, *Cómo Trabajamos*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.undg.org/es/about/how-we-work> [acc. 04/03/22].

4 GNUDS, *Oficina de Cooperación para el Desarrollo*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.undg.org/es/about/development-coordination-office> [acc. 04/03/22].

2. El Sistema de Coordinadores Residentes, y las funciones del Coordinador Residente a nivel país

Este esquema articulado y coherente que se plasma en torno al GNUDS a nivel de jefes ejecutivos en la sede de Naciones Unidas, tiene su correlato a nivel país. En su estructuración tiene un rol preponderante la figura del Coordinador Residente (CR) que es el representante designado por el Secretario General de la ONU ante las autoridades del país respectivo, y los encargados de liderar la colaboración interagencial de todas las entidades que actúen en asuntos de desarrollo -incluyendo, cuando corresponda, la ayuda humanitaria- en ese Estado.

Sin embargo, el CR no opera en solitario sino que está acompañado por un equipo de trabajo que conforma el Sistema de Coordinadores/as Residentes (SCR). Está integrado por el propio CR, por el Equipo País de Naciones Unidas, y por la Oficina del CR. Tal como se ha señalado, recibe el apoyo sustantivo y es supervisado por la OCD que es parte del GNUDS. A partir de enero de 2019, el SCR forma parte de la Secretaría General de la ONU.

Desde sus inicios, el SCR es administrado por el PNUD en nombre del sistema de Naciones Unidas, y les pertenece por igual a todas las entidades del sistema que actúan en materia de desarrollo, y su funcionamiento se basa en la participación y la toma de decisiones colectiva.⁵ Para que ello operara de tal modo, se entiende que el CR tiene una “separación funcional”⁶ de su rol de liderazgo en alguna de las entidades que, en concreto, siempre ha sido el PNUD cuyo Representante Residente ejerce el rol de CR. En el contexto del proceso de Revisión Cuadrienal, la Asamblea General adoptó en mayo de 2018 una resolución que contiene una serie de medidas de reforma para fortalecer el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo que lidera el GNUDS. Entre ellas, contempló la creación de una función específica, independiente e imparcial que centre su atención en el desarrollo sostenible, y permita separar la figura del CR del representante residente del PNUD para favorecer la participación efectiva y equitativa de todas las entidades del sistema, incluidos los organismos no residentes en el país respectivo.⁷

Más allá de estos cambios, las funciones de quien se desempeñe como CR están asociadas con su carácter de máxima representación del sistema de Naciones Unidas en los países. Además, es responsable de liderar los equipos del sistema a nivel nacional y garantizar la rendición de cuentas de su actuación en base al programa de trabajo que se plasma en un acuerdo marco con el gobierno como se verá más adelante. En concreto, se pueden destacar, entre otras, las siguientes funciones⁸:

- de representación: representar al Secretario General ante el gobierno; representar a organismos no residentes en el país y asegurar su inclusión en el Equipo País; representar al Equipo País (EP) en tanto grupo

5 GNUD, *Nota orientativa relativa a la conducta y los acuerdos de trabajo de los Equipos de las Naciones Unidas en los Países (UNCT)*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobada por el GNUD el 6 de febrero de 2014, p. 3, en: https://unsdg.un.org/sites/default/files/Approved-Guidance-Note-on-UNCT-Conduct-and-Working-Arrangements-27_Jul_2015-SP.pdf [acc. 04/03/22].

6 *Ibíd.*, p. 2.

7 Este cambio, no obstante, se encuentra en proceso de implementación. Ver: NACIONES UNIDAS, *Resolución 72/279. Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión quadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*, aprobada por la Asamblea General en su 72º período de sesiones, 31 de mayo de 2018, A/RES/72/279, p. 3.

8 Elaborado en base al sitio de la Oficina de la Coordinadora Residente en Chile; ver: NACIONES UNIDAS, *Oficina de la Coordinadora Residente*, disponible en: <https://chile.un.org/es/about/about-the-resident-coordinator-office> [acc. 04/03/22].

- de liderazgo y coordinación: liderar al EP en la preparación estratégica del marco de cooperación; coordinar la aplicación de la cooperación con los distintos equipos y, en general, con el EP; liderar las actividades del EP de seguimiento, evaluación y preparación de informes sobre los resultados de la cooperación al desarrollo
- de movilización de recursos: promover la recaudación de fondos y movilizar recursos para apoyar las prioridades del EP; liderar el desarrollo y seguimiento del marco presupuestario común
- de comunicaciones: administrar la información pública del sistema de la ONU, estrategias de información y comunicación, sitio web, vínculo con los medios, iniciativas de promoción, etc.

A efectos de coordinar las tareas del sistema de Naciones Unidas en el país, el CR y el EP cuentan con una entidad de apoyo, la Oficina del Coordinador Residente (OCR). Esta oficina desarrolla funciones de coordinación en materia de planificación y análisis estratégico, en la supervisión del ciclo de programación de Naciones Unidas, desarrollo y gestión de servicios compartidos de apoyo operativo, gestión general del EP, movilización y gestión de fondos, entre otras.⁹

El CR es el interlocutor principal del EP con el Gobierno anfitrión para el desarrollo de las acciones previstas en el acuerdo marco estratégico, y para el logro de los resultados esperados. En esa función contará con el apoyo y podrá ser acompañado por otros miembros del equipo según los temas específicos que hayan de abordarse. Sin perjuicio de ello, el Gobierno tiene la atribución de convocar a representantes individuales de distintos organismos y entidades del sistema de Naciones Unidas, y éstos tendrán la posibilidad de acceder directamente a las autoridades gubernamentales, incluido el Jefe de Estado o Gobierno.¹⁰

3. El Equipo País de Naciones Unidas y el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible

El trabajo coordinado en terreno depende de la planificación, ejecución y seguimiento colaborativo del conjunto de entidades del sistema de Naciones Unidas que están en el país, y de otros organismos no residentes que actúan en él en materia de desarrollo. El Equipo País de Naciones Unidas (EP) agrupa a todas las entidades de las Naciones Unidas que trabajan en desarrollo sostenible, emergencias, y otras labores de asistencia humanitaria, para garantizar la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones a nivel país. En definitiva, el objetivo es realizar un trabajo conjunto en todas las fases de la cooperación para el desarrollo, como parte del SCR, a fin de lograr resultados concretos en la línea de la Agenda 2030 y alineado con la estrategia de desarrollo del gobierno, para lo cual se negocia un acuerdo marco estratégico que orienta toda la cooperación de Naciones Unidas en el país.¹¹

El EP está dirigido por el CR y es integrado por representantes de las distintas entidades del sistema de desarrollo de Naciones Unidas en un país determinado, incluidos los organismos no residentes. Esos representantes deben ser funcionarios de la ONU -o de los organismos especializados respectivos- y serán nominados por su entidad para cumplir esa función con autoridad suficiente para tomar decisiones programáticas y financieras como parte del EP. Cada EP determina sus mecanismos de toma de decisiones aunque, por lo general, se

9 GNUD, *Nota orientativa...*, op. cit., p. 13.

10 *Ibíd.*, pp. 11-12.

11 GNUDS, *Cómo Trabajamos*, op. cit.

toman por consenso dentro del Equipo. Asimismo, se realiza una distribución interna de tareas, funciones y responsabilidades, bajo el liderazgo del CR, y todos los integrantes del EP rinden cuentas ante el CR y el resto del Equipo respecto a los asuntos relacionados con el funcionamiento del equipo de país y el cumplimiento de su plan de trabajo, incluyendo el acuerdo marco estratégico.¹²

Precisamente, una tarea clave del EP consiste en elaborar, bajo la dirección del CR, ese marco estratégico que se denominaba Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) para orientar las actividades operacionales en el país. En la definición de este marco hay un diálogo con el gobierno, como también con otras partes interesadas, para que las acciones programadas se orienten a apoyar las prioridades nacionales de desarrollo promoviendo, a la vez, el cumplimiento de normas y compromisos internacionales del país, por lo que resulta de un acuerdo conjunto con el gobierno anfitrión.¹³

Con la resolución de la Asamblea General de mayo de 2018, se dio inicio a un proceso de revitalización de todo el sistema que implicó contar con una nueva generación de equipos de Naciones Unidas en los países que estén más adaptados a las necesidades específicas de cada país. Asimismo, deben estar basados en un renovado formato de Marco de Asistencia que se constituya:

“mediante un diálogo abierto e inclusivo, facilitado por el coordinador residente, entre el Gobierno del país anfitrión y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”.¹⁴

De ese modo el UNDAF revitalizado, que ha pasado a conocerse como Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, es el instrumento más relevante para planificar y ejecutar actividades de desarrollo a nivel país, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. El Marco de Cooperación constituye la guía de todo el ciclo de programación, incluyendo el monitoreo, el informe de resultados y la evaluación de la actuación conjunta de todo el sistema en un determinado país. Se ha establecido que estos nuevos Marcos de Cooperación atiendan a cuatro objetivos clave¹⁵:

- articular de manera clara la respuesta colectiva de Naciones Unidas para ayudar a los países a abordar sus prioridades nacionales y reducir las brechas hacia el cumplimiento de los ODS
- encarnar el espíritu de las asociaciones previstas en la Agenda 2030, por lo que deben implicar alianzas con los Gobiernos, pero también con todas las partes interesadas como sociedad civil, academia, parlamentos, sector privado, y socios bilaterales, para impulsar un cambio transformador
- ayudar a convertir la promesa de no dejar a nadie atrás en acciones tangibles para las personas en el terreno, lo que requiere ir más allá de los promedios nacionales y analizar datos más específicos con enfoque inclusivo y de lucha contra las desigualdades
- proporcionar a los EP las herramientas para adaptar las respuestas a las necesidades y realidades específicas de cada Estado miembro

Este nuevo esquema de trabajo está iniciando su implementación, ya que solamente en 2020 empezaron ciclos de programación en algunos países con el formato del Marco de Cooperación, y su aplicación por primera vez en todos los

12 En base a las consideraciones en GNUD, *Nota orientativa...*, op. cit., pp. 6-8.

13 GNUDS, *Cómo Trabajamos*, op. cit.; GNUD, *Nota orientativa...*, op. cit., p. 3.

14 NACIONES UNIDAS, *Resolución 72/279. Nuevo posicionamiento...*, op. cit., pp. 1-2.

15 GNUDS, *El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/marco-de-cooperacion> [acc. 08/03/22].

Estados se prolongará hasta 2024. Mientras tanto, en la línea de los objetivos clave antes señalados, los EP iniciarán el diagnóstico país, el diseño de prioridades plurianuales, que se reflejan en la Evaluación Común de País (CCA, por sus siglas en inglés) y la definición del método de participación del sistema de Naciones Unidas en diálogo con el gobierno y todas las partes interesadas relevantes.¹⁶ En el caso de Chile, el nuevo Marco de Cooperación deberá comenzar a ponerse en marcha en agosto de 2023¹⁷, si no hay modificaciones en el cronograma por cambios en el contexto país.

A modo de ilustración sobre la forma en que se ha encarado la elaboración de los Marcos de Cooperación, y las partes interesadas que fueron partícipes en el proceso de diálogo y colaboración, se puede hacer referencia a procesos recientes en dos países centroamericanos. En ese sentido, por una parte, en Honduras se elaboró el Marco de Cooperación 2022-2026 con que se determina las áreas en que contribuirá prioritariamente el sistema de Naciones Unidas durante dicho período. En el documento de presentación del Marco de Cooperación, se señala expresamente que su elaboración

“ha sido co-liderada por el Gobierno y las Naciones Unidas, con importantes contribuciones de los distintos socios de desarrollo de Honduras a través de un proceso ampliamente participativo, consultivo e inclusivo, que ha involucrado a jóvenes, empresa privada, sociedad civil, sindicatos, defensoras y defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres y personas del colectivo LGBTI y cooperantes”.¹⁸

Por otra parte, en Costa Rica se desarrolló el proceso de elaboración coincidiendo con la adopción global de la Agenda 2030, por lo que se entendió que el UNDAF 2018-2022 era “una oportunidad para profundizar y cambiar la forma de la asociación entre las Naciones Unidas y el Estado de Costa Rica y su sociedad civil”. Por tanto, se declara explícitamente que la preparación de este marco estratégico

“ha significado un ejercicio de reflexión y trabajo conjunto entre el Sistema de las Naciones Unidas y los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Costa Rica, y las demás contrapartes nacionales. Se trabajó bajo el derrotero de que esta Agenda no es solo del Gobierno y debe involucrar, además de las instituciones públicas, al sector privado, la sociedad civil, la academia, personas de diferentes grupos que habitan el país y la cooperación internacional [...]”¹⁹

En esta caracterización general de ambos procesos de elaboración se evidencia que, mientras en Honduras el Gobierno convocó a representantes de la sociedad civil y del sector privado, en Costa Rica se pensó el proceso como una agenda de Estado, involucrando al Parlamento y al Poder Judicial, para incluir también a una amplia representación de la sociedad para participar en reuniones y talleres especializados.

Sin embargo, se debe destacar que en Costa Rica se conformó un Comité

16 GNUDS, *Puesta en marcha del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*, Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, octubre 2021, disponible en: <https://unsdg.un.org/es/resources/puesta-en-marcha-del-marco-de-cooperacion-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo> [acc. 08/03/22].

17 GNUDS, *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (CF) Implementation*, 4 October 2021, p. 6, disponible en: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-10/Final_UNSDCF%20Implementation%20Table-04102021_0.pdf [acc. 08/03/22].

18 NACIONES UNIDAS - HONDURAS, *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Honduras 2022-2026*, Naciones Unidas en Honduras, Tegucigalpa, 2021, p. 7, en: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-11/Honduras_Cooperation_Framework_2022_20226.pdf [acc. 04/03/22].

19 NACIONES UNIDAS - COSTA RICA, *No dejar a nadie atrás en Costa Rica. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica 2018-2022*, Naciones Unidas en Costa Rica, San José, 2017, pp. 7-8, en: https://es.unesco.org/sites/default/files/undaf_2018-2022_costa_rica.pdf [acc. 04/03/22].

Directivo Nacional Conjunto, para dar seguimiento continuo a los avances y a su alineación con las prioridades nacionales. En dicho Comité Directivo participan representantes de alto nivel del Gobierno y del Sistema de Naciones Unidas, y cuenta con el acompañamiento de un Grupo de Asesores de la Sociedad Civil²⁰, pero no se prevé la inclusión de otros poderes del Estado -en particular, el Parlamento.

En definitiva, en cuanto al involucramiento de los Parlamentos y parlamentarios en la elaboración y seguimiento de los Marcos de Cooperación, no hay una norma expresa y una práctica uniforme. Por ello, en cada experiencia nacional es posible innovar e imaginar alternativas que permitan una participación efectiva, incluso modificando la práctica previa.

²⁰ *Ibíd.*, pp. 10-11.