

# ¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? **Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma**



Esta publicación forma parte de una colección de 5 investigaciones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si tienes interés en profundizar en este tema disponemos también de otros materiales complementarios (cómic, pósters, cuadernos de trabajo...), que los puedes solicitar en cualquiera de nuestras oficinas o en nuestra página web.

## Investigaciones ALBOAN

1. De la ciudadanía local a la global y de la ciudadanía global a la local. El camino andado. (2006)
2. Participación ciudadana y sistematización de experiencias. (2007)
3. Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate. (2007)
4. El voluntariado internacional: una experiencia de implicación y diálogo intercultural. Una experiencia para aprender. (2007)
5. La deuda insoportable. (2008)
6. Mecanismos internacionales de financiación del desarrollo: a tasa Tobin y la “International Finance Facility”. (2008)
7. Incorporando los Derechos Humanos en las instituciones financieras y de comercio internacionales: logros y perspectivas. (2008)
8. ¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma. (2008)

**¿Beneficia a las personas pobres  
la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación  
crítica de las recientes propuestas de reforma**



Edita:

**ALBOAN**

Padre Lojendio 2, 2º • 48008 Bilbao  
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938  
alboanbi@alboan.org

Avenida Barañain 2 • 31011 Pamplona  
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308  
alboanna@alboan.org

C/ Ronda, 7, 4º I • 20001 San Sebastián  
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267  
alboangi@alboan.org  
[www.alboan.org](http://www.alboan.org)

Autoría: Javier Arellano Yanguas

Traducción: Sergofi

Fecha: junio 2008

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: Bi-1150-08

ISBN: 978-84-612-2234-6

---

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

# Índice

## **¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma**

Resumen	5
I. Introducción	6
II. Breve resumen de las propuestas de reforma de la última década	7
III. Criterios para determinar el “beneficio” de las personas pobres	12
IV. Evaluación de las propuestas	14
V. Conclusión	19
Bibliografía	20
Abreviaturas y acrónimos	24



## ¿BENEFICIA A LAS PERSONAS POBRES LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS? EVALUACIÓN CRÍTICA DE LAS RECIENTES PROPUESTAS DE REFORMA

---

Javier Arellano\*

*Siempre que tengas dudas, o cuando el propio ego tienda a hacerse fuerte dentro de ti, aplica lo siguiente. Recuerda la cara de la persona más pobre y más débil que hayas visto, y pregúntate si el paso que piensas dar le va a ser de utilidad. ¿Ganará ella algo con ello? ¿Le devolverá el control sobre su vida y su destino?*

Mohandas Gandhi

### RESUMEN

Durante los últimos diez años se han presentado numerosas propuestas para reformar el sistema de Naciones Unidas. Este estudio revisa las propuestas más recientes y evalúa hasta qué punto esas propuestas pueden ser beneficiosas para las personas pobres. Para ello, se identifica un conjunto de criterios que son posteriormente usados para llevar a cabo la evaluación. La conclusión principal es que las propuestas de reforma están fundamentalmente centradas en la mejora de la gestión. Esta mejora, aunque es importante, es insuficiente para solventar los problemas de Naciones Unidas en el campo socio-económico. Los países más poderosos son los mayores responsables de la incapacidad para enfrentar los problemas políticos de fondo. Sin embargo, el Secretariado puede usar algu-

---

\*Javier Arellano Yanguas ha trabajado durante más de 15 años en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Entre 1996 y 2006 fue director de ALBOAN. En la actualidad investiga para obtener el doctorado en el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex (Brighton – UK).

nas de sus fortalezas para generar un escenario en el que se puedan impulsar reformas políticas de más calado que realmente beneficien a las personas pobres.

## I. INTRODUCCIÓN

Las peticiones de reforma son una especie de letanía que se escucha cada vez que se examina la situación de Naciones Unidas. Esto no es una novedad. A los pocos años de su fundación ya había algunas propuestas de reforma y éstas han continuado a lo largo de toda su historia (Luck 2003, p. 1; Rosenthal 2005, p. 10). Esta tendencia se ha incrementado en los últimos diez años. (UN 1997, 2000, 2002, 2004a, 2004b, 2005, 2006a, 2006b). Sin embargo, como es habitual, el contenido esas reformas es diferente para distintos grupos y, en buena medida, depende de los intereses que cada grupo tiene. Teniendo en cuenta la naturaleza política de este tipo de organizaciones y la imposibilidad de asumir una perspectiva “neutral”, este estudio analiza las propuestas de reforma del sistema de Naciones Unidas desde la perspectiva de las personas pobres.

El preámbulo de su carta fundacional concreta la misión de Naciones Unidas en dos objetivos:<sup>1</sup> a) *preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra*; b) *promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad*. Normalmente el primer objetivo es considerado la dimensión de “seguridad” de la ONU, mientras que el segundo se asume como su dimensión de “desarrollo” o “socio-económica”. La introducción de esta dimensión en la Carta supone el reconocimiento de que el *progreso social* ya no es una preocupación exclusiva de cada país y que el bienestar global ya no puede lograrse al margen de la comunidad internacional. Al contrario, aunque cada país conserva su propia responsabilidad en la materia, la creciente interdependencia global requiere la cooperación entre los países para mejorar el bienestar de sus poblaciones. Aunque la ONU asumió la responsabilidad de promover dicha cooperación, existe un amplio acuerdo sobre sus notables limitaciones en este campo (Kennedy 2006, p. 113; South Centre 1995, p. 27).

A pesar del creciente consenso sobre la interconexión entre los objetivos de seguridad y desarrollo, metodológicamente es razonable distinguir ambos objetivos y

---

<sup>1</sup> El preámbulo también reafirma algunos valores que informan de su misión: derechos humanos, dignidad de las personas y la obligación de respetar los tratados internacionales.



de esta forma evaluar por separado las propuestas de reforma en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo. Este trabajo, al asumir la perspectiva del interés de las personas pobres, evalúa hasta qué punto las propuestas de reforma de la ONU presentadas durante los últimos diez años refuerzan la capacidad de la ONU para cumplir su papel en el ámbito del “desarrollo”. Para llevar a cabo dicha tarea y evitar no resultar demasiado ingenuo, es necesario reconocer dos retos a tener en cuenta para definir la metodología de este estudio. En primer lugar, para asumir la perspectiva “de las personas pobres” no basta con la buena voluntad, sino que es necesario identificar unos criterios que respondan a esa perspectiva. En segundo lugar, “las personas pobres” es una etiqueta que representa/esconde a un conjunto de personas tremendamente complejo y plural, con intereses divergentes y legítimos.

En este trabajo defiendo que la mayoría de las propuestas de reforma mas recientes se concentran en temas de gestión interna. Aunque dichas reformas son importantes para mejorar la efectividad y la eficiencia de la organización, son insuficientes para superar las principales limitaciones de la ONU en el ámbito socio-económico (Toye 2004, p. 280). No es posible reforzar el papel de la ONU en el desarrollo sin promover una reforma política del sistema. Sin embargo, siendo realistas, en vista del contexto internacional, no es probable que a corto plazo se lleven a cabo estas. No obstante, algunos de fortalezas reconocidas del sistema de Naciones Unidas (conocimiento de la realidad mundial y legitimidad para actuar) pueden ser empleadas para generar un nuevo escenario en el que las reformas políticas sean posibles.

Este trabajo comienza resumiendo las principales propuestas de reforma presentadas en los últimos diez años. En segundo lugar trata y selecciona los criterios más pertinentes para evaluar las propuestas de reforma de la ONU en lo referente a los objetivos socioeconómicos. En tercer lugar evalúa las propuestas teniendo en cuenta distintos puntos de vista. Finalmente, presenta algunas conclusiones.

## **II. BREVE RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ÚLTIMA DÉCADA**

El periodo de Kofi Annan en el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006) se caracterizó por las recurrentes propuestas para la reforma de la organización. A pesar de que las demandas de reforma han estado presentes a lo largo de toda la historia de Naciones Unidas, las iniciativas de la última década presentan dos características peculiares. En primer lugar, al menos for-

malmente, el proceso de reforma ha sido conducido por la Secretaría General y los demás actores han reaccionado a sus propuestas, de alguna manera puede considerarse un intento de reformar el sistema desde dentro (UN 1997, p. 3). En segundo lugar, ha habido un número sorprendentemente elevado de propuestas. El mandato de Annan empezó con la presentación de un programa de reforma extensivo (UN 1997) y ha terminado con la publicación de *Unidos en la Acción* (UN 2006b), que son las recomendaciones del grupo de alto nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de la ONU en las áreas de desarrollo, ayuda humanitaria y medioambiente. Entre estos dos hitos ha habido, al menos, otros seis informes oficiales en los que la organización ha abordado temas relacionados con la reforma (UN 2000, 2002, 2004, 2005, 2006a). Estas dos características específicas hacen que sea necesario abordar la evaluación de los intentos de reforma a través del análisis de las propuestas oficiales. El objetivo de este análisis es clarificar sus contenidos principales. Las propuestas de grupos externos se utilizarán más adelante para cuestionar y evaluar las oficiales.

En Julio de 1997, unos meses después de aceptar el cargo de Secretario General, Kofi Annan presentó ante la Asamblea General el primer informe en el que abordaba la reforma de Naciones Unidas. El informe pretendía *“identificar las formas en las que las Naciones Unidas pueden ser más efectivas y eficientes a la hora de cumplir los retos que se presentan en el umbral de un nuevo siglo y un nuevo milenio”* (UN 1997, p. 2). El informe consta de dos partes. En la primera se presenta una nueva estructura de gestión cuyo objetivo es fortalecer el liderazgo de la Secretaría General. En la segunda se explica el conjunto de medidas y se aclara sus implicaciones prácticas. En lo referente a nuestro interés específico en la dimensión del desarrollo socioeconómico, el informe incluye las siguientes propuestas principales: a) la consolidación de tres departamentos en el campo económico y social en un nuevo Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UN 1997, nº 69, 139-142); b) la mejora del funcionamiento del Consejo Social haciendo que distribuya el trabajo de sus distintos grupos en diferentes periodos a lo largo del año; c) refuerzo del papel de las y los Coordinadores Residentes en los países para garantizar mayor coherencia entre los distintos Programas y Fondos (UN 1997, nº 152-153); d) creación del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas compuesto por PNUD, UNICEF y UNFPA. Este grupo lo preside el Administrador de PNUD y su objetivo es proporcionar un marco común de acción en el campo del desarrollo (UN 1997, nº 153-155); e) potenciar la colaboración entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods (UN 1997, nº 163-164); f) medidas para asegurar una financiación más estable y predecible para el tra-

bajo en desarrollo de la ONU (UN 1997, nº 165-169). En resumen, el informe aborda principalmente problemas de gestión y busca la mejora de la efectividad y la eficiencia, mediante los cambios propuestos en la estructura de la organización. Así mismo trata de conseguir mayor coherencia en la operación de las distintas agencias, fondos y programas que integran la familia de Naciones Unidas. Las referencias a las medidas de mayor calado político, tales como la coordinación con las instituciones de Bretton Woods y la búsqueda de nuevos mecanismos para vincular más estrechamente a los estados miembro con los esfuerzos en el área socioeconómica, son escasas, simbólicas y más retóricas que prácticas. Teniendo en cuenta el contexto político en el que se presentó el informe, parece que lo que en esa ocasión estaba realmente en juego era la estabilidad financiera de la organización (UN 1997, nº 31-33). Por ello, aunque la efectividad y la eficacia aparecen como el pretexto para la reforma, la reducción del presupuesto administrativo sería la tarea más urgente e imperativa. Esto está en consonancia con las pretensiones del gobierno estadounidense cuando impulsó el nombramiento de Kofi Annan como Secretario General (The Economist, 7 de diciembre de 1996).

En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio adoptó la *Declaración del Milenio de Naciones Unidas* (UN 2000). En el campo del desarrollo, la Declaración del Milenio establece un conjunto de objetivos para reducir la pobreza. La novedad de esta iniciativa reside en el amplio espectro de objetivos y su vinculación con propósitos concretos cuantitativos y limitados en el tiempo. La Declaración incluye también algunas referencias al proceso de reforma interna de la ONU. A pesar de que estas referencias son una mera repetición de propuestas anteriores, la Declaración juega un papel importante al reforzar la centralidad de la ONU en la reducción global de la pobreza y, por lo tanto, al poner de manifiesto la necesidad de una ONU más fuerte. Desde entonces, la Declaración del Milenio se ha convertido en un incentivo útil para acoger el proceso de reforma y, de alguna manera, dar más espacio a propuestas que vayan más allá del mero recorte presupuestario. La Declaración del Milenio también ayudó a establecer la iniciativa del Pacto Mundial que compromete a cientos de empresas en el apoyo a las actividades de la ONU (UN 2002, nº 12).

En septiembre de 2002, el Secretario General revisó el proceso de reforma y propuso nuevas medidas “*para hacer de las Naciones Unidas un instrumento más efectivo en la persecución de las prioridades adoptadas en la Declaración del Milenio*” (UN 2002, nº 1). En lo referente al trabajo de la organización en el área

socio-económica, el nuevo informe no dice nada original. Bajo la etiqueta de *trabajando mejor juntos*, el informe repite el llamamiento a una mejor coordinación entre las agencias y los fondos de la ONU en los diferentes países. En particular pone de relieve la importancia del Coordinador Residente en la tarea de integrar la planificación y los presupuestos (UN 2002, nº 119-120). En la línea habitual, el documento incluye propuestas para modificar la estructura organizativa de la ONU. Su principal novedad es la introducción, por primera vez, de una referencia a la colaboración entre el sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil.

En 2004, el Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio presentó su informe final. El capítulo cuarto del informe aborda la cuestión de la reforma de ONU (*Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI*). El informe analiza el papel del Consejo Económico y Social y reconoce sus limitaciones cuando afirma que “*la toma de decisiones en asuntos económicos, especialmente en áreas de financiación y comercio, abandonó hace tiempo las Naciones Unidas y ninguna reforma institucional se la devolverá*” (UN 2004, nº 274). El papel principal del CES se limita a la coordinación. Sin embargo, la fragmentación de los fondos, programas y agencias hace que dicha tarea resulte extremadamente difícil. Tras reconocer estas limitaciones, el Grupo propone tres objetivos para reforzar la capacidad del CES (UN 2004, nº 275-278): a) proporcionarle liderazgo normativo y analítico mediante la creación de un Comité para los Aspectos Sociales y Económicos de las Amenazas de Seguridad; b) hacer del CES el espacio en el que los estados miembros evalúen de forma abierta y transparente sus compromisos para lograr los objetivos de desarrollo fundamentales; y c) transformarse en un foro de cooperación para el desarrollo y utilizar la reunión anual entre el CES y las instituciones de Bretton Woods para avanzar en la adopción de criterios comunes.

En 2005, el Secretario General publicó un nuevo informe para el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio: *Un concepto más amplio de la libertad: hacia el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos*. En su quinta sección, el informe trata la reforma interna de la organización. Habla de la asimetría entre el Consejo de Seguridad y el CES y afirma que “*el Consejo Económico y Social ha estado relegado con demasiada frecuencia a los márgenes de la gobernanza global económica y social*” (UN 2005, nº 165). La respuesta del informe a esta atrevida declaración se compone de tres medidas combinadas (UN 2005, nº 175-177): a) organización de evaluaciones anuales donde participen ministros de los estados miembros sobre el progreso hacia las metas de desarro-

llo acordadas; b) hacer del CES un foro de cooperación para el desarrollo de alto nivel que se reúne cada dos años; y c) potenciación del papel del CES en la coordinación de respuestas conjuntas a crisis económicas y sociales, tales como epidemias y grandes desastres naturales. El resto de las recomendaciones son una repetición de los informes anteriores: a) necesidad de mejorar la coherencia y la coordinación entre fondos, programas y agencias especializadas; y b) fortalecimiento del papel del Coordinador Residente en los países (UN 2005, nº 193-201).

Finalmente, durante 2006, se presentaron otros dos informes importantes que incluyen varias medidas para la reforma. El primero, *Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la organización en todo el mundo* (UN 2006a), se centra exclusivamente en asuntos de gestión: a) la contratación de personal; b) una nueva estructura de organización; y c) presupuestos y finanzas. El segundo, *Unidos en la Acción* (UN 2006b), presenta las conclusiones y la recomendación del grupo de alto nivel del Secretario General para la coherencia de todo el sistema de Naciones Unidas. En relación al desarrollo, sus principales propuestas se pueden resumir en cuatro puntos: a) unificar la actuación de la ONU en cada país a través de un programa unificado, un único presupuesto, y un Coordinador Residente reforzado bajo el liderazgo de PNUD (UN 2006b, nº 14-24; b) que se establezca un Consejo de Desarrollo Sostenible de la ONU responsable de la supervisión de los distintos programas nacionales en los que se unifica la actuación de la ONU (UN 2006b, nº 60-61); c) establecer un Foro Global de Líderes (L-27) para reforzar el papel del CES (UN 2006b, nº 57-59); y d) aclarar y reforzar la relación entre el Grupo de Desarrollo de la ONU y las instituciones de Bretton Woods para garantizar la consistencia y coordinación de las políticas (UN 2006b, nº 70-71).

En resumen, los últimos diez años han sido testigo de una notable proliferación de propuestas de reforma de la ONU. Las medidas encaminadas a mejorar la capacidad de la ONU para impulsar el desarrollo se pueden agrupar en tres categorías. La primera son medidas encaminadas a mejorar la gestión mediante una estructura operativa coherente y coordinada. Este tipo de propuesta es la más frecuente y constituye la columna vertebral de los procesos más recientes de reforma. La segunda son medidas de gobernanza que buscan fortalecer el poder político y la importancia del CES dentro del sistema de Naciones Unidas. En este área, lo menos que se puede decir es que las propuestas no llegan a responder adecuadamente a los problemas identificados por la propia organización. Además estas propuestas son poco creativas, cortas en su alcance y con una

débil consistencia. Finalmente, existen algunas medidas presupuestarias que buscan fundamentalmente ganar la confianza de los principales países contribuyentes. La Secretaría General se muestra continuamente preocupada por el efecto negativo que las limitaciones presupuestarias y la impredecibilidad de su financiación tienen sobre la calidad del trabajo de la ONU. Sin embargo, a pesar de que no se puede mencionar oficialmente, la fuerte dependencia financiera respecto a un puñado de países poderosos constituye sin duda una importante debilidad (South Centre 1995, p. 35-36; Asociación de las Naciones Unidas de EE.UU. 2006). Esa dependencia bloquea cualquier intento de llevar a cabo una reforma política de la ONU. Por otra parte, la reiteración a lo largo de los distintos informes y documentos de las mismas propuestas de reforma refleja la incapacidad de la ONU para implementar con éxito las reformas en las que se ha embarcado.

### **III. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL “BENEFICIO” DE LAS PERSONAS POBRES**

Dilucidar hasta qué punto las propuestas de reforma de la ONU benefician a las personas pobres es una tarea complicada. Dicha tarea debe abordar dos tipos de obstáculos interrelacionados. El primero es la dificultad práctica de representar de forma simple la pluralidad de intereses de “las personas pobres”. El segundo obstáculo está relacionado con la complejidad de poner en relación medidas que están primariamente dirigidas a modificar estructuras institucionales de la ONU con consecuencias prácticas que afectan a las personas pobres. La consecuencia es la inexistencia de un solo criterio que se pueda utilizar de forma sencilla para evaluar la reforma de la ONU desde la perspectiva de las personas pobres. Para captar esa complejidad es identificar un grupo más sofisticado de criterios que, en conjunto y sólo de manera imperfecta, ayuden a evaluar las propuestas.

Los criterios se pueden agrupar en dos conjuntos diferentes que se pueden etiquetar como criterios “funcionales” y “políticos”. Los criterios “funcionales” deben ayudar a evaluar hasta qué punto las reformas aumentan la capacidad de la ONU para prestar servicios a las personas pobres. Los criterios “políticos” deben servir para examinar si las reformas mejoran la participación de las personas pobres en los procesos de toma de decisión al interior de la ONU, incrementando así su poder político. El análisis de estas dos dimensiones por separado facilita un entendimiento crítico de la naturaleza de los procesos de reforma en marcha.

Para efectuar este análisis, también es necesario tener en cuenta el marcado cambio en el paradigma del desarrollo que ha tenido lugar en los últimos treinta años. Cuando se fundó la ONU, el desarrollo estaba inextricablemente unido al estado. El estado era simultáneamente el objeto (estados desarrollados y subdesarrollados) y el principal agente en el proceso de desarrollo. Hoy en día, el desarrollo tiende a estar más centrado en las personas (Sen 1999, pp. 35-53). El concepto de “desarrollo humano” acentúa este deslizamiento del énfasis en el estado hacia la centralidad de las personas. Aún cuando el estado conserva su importancia como agente, el propósito del desarrollo es el bienestar de las personas y el aumento de sus capacidades y opciones (PNUD 2000, p. 17). En consecuencia, no se puede asumir que “el beneficio de pobres” es equivalente a aquello que los países pobres reclaman en los foros internacionales. Aunque se puede suponer la existencia de una correlación significativa entre ambas demandadas, esto no significa que sean estrictamente intercambiables y que los estados del Sur siempre defiendan los intereses de sus ciudadanos. Por lo tanto, esta distinción debe ser tomada en cuenta en el proceso de identificación de criterios precisos.

En cuanto al aspecto “funcional” del trabajo de la ONU para el desarrollo, merece la pena ser consciente de la complejidad de lo que se denomina el sistema o “familia” de Naciones Unidas. En el campo socio-económico, la ONU posee 27 órganos que rinden cuentas al CES (Jolly 2006). A pesar de que el elevado número de estos órganos y sus distintos status generan confusión entre las personas no iniciadas y una sensación de que hay “demasiados”, también es cierto que sólo siete de ellos tienen una presencia significativa en los países del Sur (Jolly 2006): PNUD, PMA, UNICEF, UNFPA, ACNUR y CNUAH. Aún así, la complejidad de la estructura funcional plantea un reto a la hora de evaluar la calidad y el impacto de su trabajo. Para ello, este trabajo centra su atención en tres criterios que ayudan a determinar la efectividad y la eficacia de la ONU en la prestación de servicios a las personas pobres: a) alcance claro y centrado; b) coordinación y coherencia entre los distintos actores; y c) correlación entre los recursos y la tarea.

Respecto a la dimensión política que significa el empoderamiento de las personas pobres, cabe decir que la aspiración de las personas no se limita a recibir de forma pasiva un conjunto de servicios. La gente desea cada vez más ser parte activa en los procesos de toma de decisiones que influyen en sus vidas (Sen 1999, pp. 190-191). Aparte de la necesidad subjetiva de ser reconocidos como sujetos, esta aspiración concuerda con la correlación conocida, aunque compleja, entre la participación política de las personas pobres y los resultados de las

políticas de lucha contra la pobreza (Whitehead y Gray Molina 2003, pp. 32-51). Además, en un contexto de interconexión global creciente, la participación política en el ámbito de las instituciones internacionales se convierte en un instrumento clave para ganar poder (Held 1995, 270-272). Por lo tanto, la ONU beneficiará a las personas pobres si les proporciona la oportunidad de tener una voz y participar a nivel nacional e internacional. A fin de evaluar esta dimensión “política” del papel socio-económico de la ONU, este trabajo tienen en cuenta dos criterios: a) la existencia de mecanismos que garanticen la representación de las personas pobres en los procesos de toma de decisiones de la ONU; b) la capacidad de la ONU para influir en las políticas nacionales que beneficien a las personas pobres y fomenten su participación. Estos dos conjuntos de criterios tienen como objetivo examinar las actuales propuestas de reforma de la ONU de una forma sistemática aunque no exhaustiva.

#### IV. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Este trabajo limita su finalidad a analizar si las recientes propuestas de reforma pueden potenciar o limitar la capacidad real de la ONU de promover políticas a favor de las personas pobres. Para realizar esta evaluación entendiendo el verdadero significado de las propuestas, es indispensable hacer referencia al contexto más amplio en el que tiene lugar la reforma. Parte importante del contexto es el conocimiento de quién o quiénes están en el origen de la urgencia para la reforma. A pesar de que la Secretaría ha liderado formalmente el proceso, es un secreto a voces que el gobierno de EE.UU., con frecuencia en colaboración con otros países occidentales, ha ejercido una presión constante sobre la ONU para que abordara su reforma (Khor 2006; Williams 2006). La justificación para dicha presión han sido la racionalización de un sistema en el que se solapan agencias, la reducción del coste que la ONU tiene sobre los contribuyentes norteamericanos, y la mejora de la eficiencia. (Kennedy 2006, pp. 247-248; Seager 2006). Sin embargo, el G-77<sup>2</sup>, que representa los intereses de los países en vías de desarrollo ante el sistema de Naciones Unidas, afirma que la reforma es una excusa para “*reducir drásticamente el papel ya marginal de la ONU en el desarrollo, en particular en la política económica y social*” (South Centre 2006, p. 21). En consecuencia, el contexto de la reforma es un campo de batalla político donde los países del Norte y del Sur luchan en un combate desigual. Los últimos, a la defensiva, pelean por

---

<sup>2</sup> Aunque el número de miembros del G-77 se ha visto elevado a 131 países, el nombre original se ha mantenido debido a su importancia histórica.



mantener sus posiciones como trincheras firmes para evitar el avance del enemigo. Es importante recordar este contexto político para entender las discusiones actuales sobre la reforma porque con frecuencia los argumentos se disfrazan y aparecen como simples argumentos técnicos o académicos.

Tal y como se ha expuesto más arriba, la mayor parte de las propuestas oficiales se limitan a la gestión interna de la ONU y, en consecuencia, son parte del intento de mejorar la capacidad de la ONU para prestar servicios de alta calidad a las personas pobres. A fin de evaluar el posible resultado de las propuestas esta sección examinará las cuestiones planteadas por los tres criterios definidos con anterioridad.

Una dificultad añadida para completar esta tarea es la falta de evidencias basadas en hechos y cifras contrastables. Una de las muchas limitaciones de la ONU ha sido no controlar sistemáticamente los resultados de la aplicación progresiva de las propuestas de reforma. UNICEF (2004) y PNUD (2004) han publicado informes sobre su contribución al proceso de reforma y el impacto que éste ha tenido sobre ambas organizaciones. Sin embargo, estos informes pasan completamente por alto el impacto de la reforma sobre su propio trabajo. De hecho, los informes parecen autopropaganda para obtener una mejor posición de las citadas organizaciones en la negociación del proceso de reforma. Por lo tanto para la evaluación me baso en el análisis de los escasos datos disponibles y en los juicios de distintas personas expertas sobre el proceso.

La primera cuestión en nuestra evaluación cuestiona hasta qué punto las propuestas de reforma clarifican y centran la misión de la ONU en lo referente a los servicios que debe prestar. La respuesta no puede ser tajante. La Declaración del Milenio se promovió deliberadamente para impulsar el trabajo en desarrollo de la ONU y concentrar su labor en un conjunto medible y controlable de campos. Además, internamente debía servir para unificar el esfuerzo de las distintas partes del sistema. También la creación del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas a partir de la coordinación de PNUD, UNICEF y UNFPA, junto con la revitalización del CES para proporcionar un liderazgo normativo y analítico a la ONU se pueden contar entre las medidas positivas en la dirección de mejorar el trabajo en el ámbito del desarrollo socio-económico de Naciones Unidas. De todas formas, las personas críticas afirman que los Objetivos de Desarrollo del Milenio han distorsionado y diluido la agenda de desarrollo internacional y han bloqueado la perspectiva macroeconómica defendida por los países en vías de desarro-

llo (South Centre 2005, pp. 141-143). Además, la tendencia a reducir el número de empleados y empleadas en las oficinas centrales podría conducir a una organización menos “reflexiva” y unificada donde el trabajo de campo imponga sus diversas prioridades, algunas veces de estrechas miras.

En segundo lugar, ¿mejorará la reforma la coordinación y coherencia entre los distintos actores? Indudablemente, los esfuerzos para mejorar la coordinación y la coherencia entre las agencias, tanto a nivel de oficinas centrales como nacional, es el punto más resaltado y una constante en todas las propuestas de los últimos diez años. *Unidos en la Acción* (UN 2006) resumía las propuestas (a nivel nacional) en cuatro puntos principales: un líder, un conjunto de procedimientos, un programa y un presupuesto. Jolly y Emmerij (2006, p. 6), con notable conocimiento interno del funcionamiento de Naciones Unidas, afirman que la aplicación estricta de estas medidas impondría uniformidad y, por lo tanto, reduciría la flexibilidad y la capacidad de adaptación propia de las agencias especializadas. Además, la ventaja teórica para los países receptores de contar con un único interlocutor se minimiza por el hecho de que la reforma no contempla ningún tipo de coordinación a nivel nacional con donantes bilaterales y con las instituciones Bretton Woods. En resumen, generalmente las propuestas de coordinación son bienvenidas, pero están lejos de ser una panacea.

En tercer lugar, ¿mejorará la reforma la correlación entre los recursos (humanos y financieros) y la misión encomendada? Este parece ser uno de los puntos más débiles en el proceso de reforma. La reforma está bajo la sospecha de estar encaminada a hacer manejables las limitaciones presupuestarias impuestas por los principales contribuyentes. El objetivo final de los principales contribuyentes sería reducir tanto la capacidad operativa como el papel político de la ONU (Khor 2006, Williams 2006; South Centre 1995, p. 35-36). Desgraciadamente los hechos refrendan las sospechas y desde 1996 hasta 2000 el presupuesto ordinario de la ONU se redujo de 2.600 a 2.500 millones de dólares. Sólo tras la Cumbre del Milenio, el presupuesto aumentó levemente en 2002-2003 (2.891 millones de dólares) y más firmemente en 2004-2005 (3.608 millones de dólares). Los recursos financieros para las agencias especializadas y los fondos siguieron el mismo patrón (UN 2006a, p. 3). Además, tres factores condicionan fuertemente el gasto presupuestario y la gestión: a) casi todos los recursos financieros de los fondos principales (PNUD, UNICEF, etc.) provienen de contribuciones voluntarias que son libremente distribuidas por los donantes y que no pueden planificarse por adelantado; b) la contribución de EE.UU. asciende a más del 22% del

Presupuesto Ordinario de la ONU pero tiene un sorprendente récord de pagos atrasados (UNA-USA 2006); y c) los cinco contribuyentes principales aportan el 62% del presupuesto total. En consecuencia, el sistema de Naciones Unidas resulta altamente vulnerable y dependiente de los intereses políticos de los países ricos. En este contexto, la propuesta de reforma tiene dos puntos cruciales: a) recortar el coste administrativo reduciendo la plantilla en las oficinas centrales; b) lanzar el Pacto Mundial para involucrar a las empresas en el apoyo al presupuesto de la ONU. Ambas medidas han recibido una fuerte oposición porque tienden a erosionar la posición de los países pobres (Judge 2000; Zammit 2003; South Centre 2005 p. 161). Por lo tanto, a pesar de la corrección política del discurso de *hacer más con menos*, no está claro cómo la reforma beneficia a las personas pobres en este aspecto.

La dimensión “política” que podría mejorar el poder de las personas y países pobres al interior de la ONU está casi completamente ausente en las propuestas de reforma oficiales. A pesar de ello, distintos analistas destacan que dicha omisión, que deja intacta una distribución desigual del poder en el ámbito socio-económico, tiene un claro significado político (South Centre 2005, p. 154). Además, según los mismos críticos, algunas de las reformas “funcionales” tenderían a debilitar los componentes democráticos del sistema de la ONU para favorecer aquellas organizaciones que son más fácilmente controladas por los países ricos (BM y el FMI). A fin de evaluar la validez de estas declaraciones los siguientes párrafos revisan en orden los dos criterios relacionados con el aspecto político del proceso de reforma.

Primero, ¿ayuda la reforma a aumentar la presencia de las personas pobres en los procesos de toma de decisiones de la ONU? De acuerdo con la estructura institucional de la ONU el CES debe proporcionar un foro para la discusión de temas socio-económicos de especial relevancia para los países pobres. Los informes reconocen la lamentable situación del CES pero no proponen nada para superar la situación (UN 2004b, nº 224; UN 2005, nº 165). El G-77, algunos expertos y expertas y parte de la sociedad civil han presentado algunas alternativas para reforzar la capacidad del CES para cumplir su misión (Adaba et al. 2003; Archibugi y Marchetti 2005; Rosenthal 2005). Estas propuestas incluyen algunas medidas que deberían ayudar al CES a mejorar su flexibilidad y capacidad de respuesta tales como la reducción del número de miembros y una planificación más realista de las reuniones y la agenda (Kennedy 2006, p. 270). Las ideas más radicales proponen el cambio de la Carta fundacional de Naciones Unidas para permitir la creación de un

Consejo de Seguridad Económico poderoso (Bello 2002, pp 91-92; Falk 2002 pp. 204-206) paralelo al Consejo de Seguridad. Otros proponen dividir el actual CES en dos organismos distintos que tratarían por separado los temas sociales y económicos (Kennedy 2006, p. 269). No es probable que nada de esto suceda porque su implementación necesitaría la modificación de la Carta y, por lo tanto, el apoyo de los países más poderosos. Si estas propuestas se concretaran generarían más espacio para el debate político y más oportunidades a los países pobres para hacer oír sus voces. No obstante esto no solventaría totalmente la cuestión de la representación de las personas pobres, que no se puede identificar enteramente con la representación de sus estados. También las propuestas para fortalecer la presencia de la sociedad civil como voz de las personas pobres es una respuesta muy imperfecta, ya que su legitimidad para representar a las personas pobres es muy discutible. Para avanzar en la dirección correcta se necesita un sistema de gobierno global más democrático en el que los poderes globales deban responder ante la población mundial y no sólo ante los estados. Se reconoce que en una democracia representativa el poder de las personas más débiles disminuye en la medida en que la toma de decisiones se aleja de aquellas personas que fueron votadas directamente por los electores y electoras. Por lo tanto, para representar adecuadamente el interés de las personas pobres hay que fomentar un tipo de democracia “cosmopolita” en el que los y las representantes sientan que deben responder ante la mayoría pobre del planeta (Held 1995, pp. 270-283; Bigler 2005). Sin embargo, en el actual sistema de gobernanza internacional, medidas de ese tipo son completamente idealistas, al menos a corto plazo.

Segundo, ¿mejora la reforma la capacidad de la ONU de influir en las políticas nacionales que benefician a las personas pobres? La soberanía es uno de los pilares básicos de la ONU. Los estados son especialmente celosos en lo que se refiere a cualquier tipo de interferencia en lo que ellos consideran asuntos internos. Así, el sistema de Naciones Unidas generalmente se considera una herramienta para solucionar problemas internacionales. Durante los últimos años ha habido algunos avances conceptuales referentes al derecho de la comunidad internacional a intervenir en asuntos nacionales en casos de clara violación de los derechos humanos (Weiss 2005b, p. 69-73). De todas formas, dado que la nueva doctrina se ve como el caballo de Troya de EE.UU. y ha sido utilizado para legitimizar sus intervenciones militares internacionales de, la mayor parte de los países en vías de desarrollo se han opuesto con fuerza a ella (South Centre 2005, pp. 143-145). Por lo tanto, no parece que hay espacio para este tipo de influencia en el ámbito socio-económico. Tampoco la refor-

ma va en esa dirección. Sin embargo, paradójicamente, el BM, el FMI y cada vez más la OMC, han desarrollado la capacidad de imponer medidas que influyen profundamente en las políticas nacionales. Esto constituye un problema por dos razones. En primer lugar, el tipo de políticas adoptadas por estas instituciones ha perjudicado históricamente los intereses de las personas pobres (Bello 2002, pp. 33-51; Tandon 2006). En segundo lugar, aunque el BM y el FMI son formalmente parte de la familia de la ONU, están fuera del control del CES y sólo son responsables ante sus principales accionistas. Las propuestas de reforma señalan este problema, pero desgraciadamente se quedan cortas al dirigir la atención hacia el mismo. Igualmente, a pesar de los llamamientos para una interacción más fructífera, se prevé una tendencia a “mantener la distancia” entre las instituciones de Bretton Woods y la ONU.

## V. CONCLUSIÓN

Las propuestas de reforma de la ONU presentadas por la Secretaría General en la última década no representan una gran mejora para las personas pobres. La mayor parte de las reformas se centran en mejoras de la gestión interna que, aunque importantes, son insuficientes. La tendencia a pensar en la ONU como un organismo que presta servicios, en combinación con su falta de capacidad política para dirigir las respuestas ante los grandes desafíos socio-económicos globales, tiende a transformar el sueño del “parlamento del hombre” (Kennedy 2006) en una gran ONG. Lo trágico es que la ONU es demasiado grande para ser una ONG efectiva y demasiado débil para convertirse en un foro político donde las personas pobres, que son la mayor parte de la población mundial, puedan estar debidamente representadas. No tiene sentido culpar a la Secretaría General o a los distintos fondos y agencias de esta situación. Los estados miembro, principalmente los más poderosos, son los principales responsables de la incapacidad de la ONU para llevar a cabo la misión que se le encomendó en la Carta de fundación (Weiss 2005a, p. 341).

A pesar de este diagnóstico pesimista, existe un camino por delante. La Secretaría General, en alianza con algunos gobiernos y parte de la sociedad civil, podría generar el clima político que hiciera posible otro tipo de reformas (Boutros-Ghali 2006; Utting 2006, pp. 19-23). El sistema de la ONU posee algunos activos que se podrían utilizar estratégicamente. Primero, a lo largo de las últimas décadas, la ONU ha demostrado capacidad para generar conocimiento y hacer que éste se ponga al servicio de las personas (Jolly 2005; Weiss 2005b, p. 78). Este potencial debe ser reforzado y utilizado para generara capacidad

política. Segundo, a pesar de la ambigüedad y limitaciones de su trabajo, la ONU mantiene una elevada legitimidad y credibilidad entre las personas pobres (Toyne 2004, p. 280). La ONU tiene la oportunidad de utilizar la confianza que la gente ha depositado en ella para generar la capacidad de satisfacer mejor sus expectativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADABA, G. ET AL. (2003), *A political agenda for the reform of Global Governance: a background policy paper*, New York, Friedrich Ebert Foundation.  
[http://fesny.org/unreform\\_docs.htm](http://fesny.org/unreform_docs.htm)
- ARCHIBUGI, D. y MARCHETTI R. (2005), *What to do with the United Nations?*, Open Democracy, 8 septiembre.  
[www.opendemocracy.net/xml/xhtml/articles/2816.html](http://www.opendemocracy.net/xml/xhtml/articles/2816.html)
- ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS DE EE.UU. (2006), *All about the United Nations Budget*, Nueva York, UNA-USA.  
[www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=1813833](http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=1813833)
- BELLO, W. (2002), *Desglobalización: ideas para una nueva economía mundial*, Londres: Zed Books.
- BIGLER, H. (2005), *How to democratise the United Nations*, Open Democracy, 14 septiembre.  
[www.opendemocracy.net/content/articles/pdf/2830.pdf](http://www.opendemocracy.net/content/articles/pdf/2830.pdf)
- BOUTROS-GHALI, B. (2005), The United Nations crisis and its reform, *South Bulletin*, Nº 97/98, pp. 59-63.  
[www.southcentre.org/info/southbulletin/southbulletinindex.htm](http://www.southcentre.org/info/southbulletin/southbulletinindex.htm)
- FALK, R. (2002), *Sistema de Naciones Unidas: prospectiva para la reforma*, en NAYYHAR, D. (ed.) (2002), *Governing globalization: issues and institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- HELD, D. (1995), *Democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Cambridge, Polity Press.
- JOLLY, R. ET AL. (2005), *The power of UN ideas: lessons from the first 60 years*, New York, United Nations Intellectual History Project Series.  
[www.unhistory.org/UNIdeas.pdf](http://www.unhistory.org/UNIdeas.pdf)

- JOLLY, R. y EMMERIJ, L. (2006), *Reform of the UN*, Paper submitted to the Secretary General's High Level Panel on UN coherence and reform [sin publicar].
- JUDGE, A. (2000), *Globalization: the UN's 'safe haven' for the world's marginalized*, Transnational Associations, 6/2000, pp. 295-313.
- KENNEDY, P. (2006), *The parliament of man. The United Nations and the quest for World Government*, London, Penguin Books.
- KHOR, M. (2006), *UN reform process hotting up*, Global Policy Forum, 27 March. [www.globalpolicy.org/reform/topics/general/2006/0327hotting.htm](http://www.globalpolicy.org/reform/topics/general/2006/0327hotting.htm)
- LUCK, E.C. (2003), *Reforming the United Nations: lessons from a history in Progress*, Providence, Academic Council on the United Nation System. [www.globalpolicy.org/reform/intro/2003history.pdf](http://www.globalpolicy.org/reform/intro/2003history.pdf)
- NACIONES UNIDAS (1997), *Reformando Naciones Unidas: Un programa de reforma*. Nueva York, Naciones Unidas, Informe del Secretario General.
- NACIONES UNIDAS (2000), *Declaración del Milenio de Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS (2002), *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, Nueva York, Naciones Unidas, Informe del Secretario General.
- NACIONES UNIDAS (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Nueva York, Naciones Unidas, Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.
- NACIONES UNIDAS (2005), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Nueva York, Naciones Unidas, Informe del Secretario General.
- NACIONES UNIDAS (2006a), *Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo*, Nueva York, Naciones Unidas, Informe del Secretario General.
- NACIONES UNIDAS (2006b), *Unidos en la Acción*, Nueva York, Naciones Unidas, Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente.
- PNUD (2000), *Informe de Desarrollo Humano 2000*, Nueva York, PNUD. <http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en>

- PNUD (2006), *Informe Anual 2006: una alianza mundial para el desarrollo*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.  
[www.undp.org/publications/annualreport2006/un\\_reform.shtml](http://www.undp.org/publications/annualreport2006/un_reform.shtml)
- ROSENTHAL, G. (2005), *The Economic and Social Council of the United Nations: an issues paper*, New York, Friedrich Ebert Foundation, Occasional Papers N° 15.  
[http://fesny.org/unreform\\_docs.htm](http://fesny.org/unreform_docs.htm)
- SEAGER, A. (2006), *Inefficient UN must reform to tackle poverty, panel says*, The Guardian, 10 Noviembre.  
[www.guardian.co.uk/print/0,,329623934-103681,00.html](http://www.guardian.co.uk/print/0,,329623934-103681,00.html)
- SEN, A. (1999), *Desarrollo como Libertad*, Oxford, Oxford University Press.
- SOUTH CENTRE (1995), *For a strong and democratic United Nations: A South perspective on UN reform*, Geneva, South Centre.  
[www.southcentre.org/publications/unreform/UNReformPart1.pdf](http://www.southcentre.org/publications/unreform/UNReformPart1.pdf)
- SOUTH CENTRE (2005), *What UN for the 21<sup>st</sup> century? A new North-South divide*, Geneva, South Centre.  
[www.southcentre.org/publications/whatUN/WhatUN.pdf](http://www.southcentre.org/publications/whatUN/WhatUN.pdf)
- SOUTH CENTRE (2006), *Meeting the challenges of UN reform: A South perspective*, Geneva, South Centre.  
[www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/GlobalEconomicGov/2006Aug\\_UN\\_Reform.pdf](http://www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/GlobalEconomicGov/2006Aug_UN_Reform.pdf)
- TANDON, Y. (2006), *Reform or transformation? End of an era and beginning of a new one*, Geneva, South Centre.  
[www.southcentre.org/info/EDpage/2006Nov\\_Geneva\\_Speech\\_Ubuntu\\_Multistake\\_Dialogue.pdf](http://www.southcentre.org/info/EDpage/2006Nov_Geneva_Speech_Ubuntu_Multistake_Dialogue.pdf)
- THE ECONOMIST (1996), *Twixt cranks and demagogues*, Londres, 7 de diciembre, Vol. 341, Iss. 7995, p. 27.
- TOYNE, J. y TOYNE R. (2004), *The UN and Global Political Economy*, Bloomington, Indiana University Press.
- UNICEF (2004), *Contribución de UNICEF a la reforma de la ONU y su impacto sobre UNICEF*, Nueva York, UNICEF.  
[www.unicef.org/evaldatabase/files/Chapeau\\_English\\_final\\_090704.pdf](http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Chapeau_English_final_090704.pdf)
- UTTING, P. (ed.) (2006), *Reclaiming Development Agendas*, Ginebra, UNRISD, pp. 1-23.



- WEISS, T.G. (2005a), *Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges*, en Wilkinson, R. (ed.) (2005), *The global governance reader*, Oxon, Routledge.
- WEISS, T.G. ET AL. (2005b), *UN voices: the struggle for development and social justice*, New York, United Nations Intellectual History Project Series.
- WHITEHEAD, L. y GRAY-MOLINA G. (2003), *Political capabilities over the long run*, en HOUTZAGER, P. y MOORE M. (eds.) (2003), *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*, Michigan: The University of Michigan Press.
- WILLIAMS, I. (2006), *Reform or counterrevolution at the UN?*, Foreign Policy in Focus, 7 de agosto 2006.  
<http://fpif.org/pdf.gac>
- ZAMMIT, A. (2003), *Development at risk: rethinking UN-business partnerships* Ginebra, South Centre y UNRISD.  
[www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)

## **ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

CES	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
G-77	Grupo de los 77
FMI	Fondo Monetario Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNA-USA	Asociación de las Naciones Unidas de Estados Unidos de América
UNCHS	Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
EE.UU.	Estados Unidos
BM	Banco Mundial
PMA	Programa Mundial de Alimentos