



Asamblea General

Distr. general
14 de noviembre de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones
Temas 59, 123 y 134 del programa
Actividades operacionales para el desarrollo
Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas
Dependencia Común de Inspección

Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos (JIU/REP/2007/1).



**LAS CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS EN LAS
ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS**

**Su repercusión en la ejecución de los programas y las
estrategias de movilización de recursos**

Preparado por

*Muhammad Yussuf
Juan Luis Larrabure
Cihan Terzi*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2007



Naciones Unidas

RESUMEN

Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos

JIU/REP/2007/1

Objetivo:

Analizar las tendencias recientes en la financiación voluntaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, determinar la repercusión de esas tendencias en la ejecución de los programas, recomendar medidas para paliar el impacto negativo y determinar las mejores prácticas.

Principales resultados y conclusiones

Modalidades y tendencias de la financiación

- En el período 2000-2005, la financiación extrapresupuestaria o complementaria aumentó con mayor rapidez que la financiación ordinaria o básica en la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con el consiguiente incremento de la proporción de financiación extrapresupuestaria o complementaria dentro de la financiación total.

Repercusión en la ejecución de los programas

- Estas tendencias de la financiación voluntaria han tenido algunos efectos positivos en la ejecución de los programas, por ejemplo facilitando el aumento de las actividades operacionales en muchas organizaciones y fomentado la eficacia por motivos de competitividad, pero también han planteado considerables problemas.
- Una de las principales preocupaciones ha sido la imposibilidad de predecir la financiación voluntaria y su repercusión en la ejecución sostenible de los programas. Este problema puede paliarse si parte de la financiación voluntaria está sujeta a escalas de cuotas previsibles, como ocurre con el modelo adoptado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 2002, que puede considerarse un buen ejemplo de práctica idónea. Sin embargo, en algunas organizaciones la experiencia con un marco de financiación multianual ha sido menos alentadora.
- La base de donantes de contribuciones voluntarias es restringida en todas las organizaciones. Por este motivo, la ejecución de los programas es inherentemente vulnerable y ha habido un claro impacto negativo en los casos en que donantes importantes han reducido enormemente o interrumpido por completo su contribución.

- Las condiciones impuestas a las contribuciones voluntarias han reducido la flexibilidad de la financiación y frenado los esfuerzos de las secretarías de las organizaciones por ejecutar los programas de sus mandatos. Hay indicios de que la financiación para fines específicos puede provocar una distorsión de las prioridades de los programas, lo que preocupa mucho a los inspectores. Para solucionar este problema, las organizaciones han adoptado modalidades innovadoras de financiación, como la financiación temática y la financiación común, que pueden considerarse también prácticas idóneas. También son cruciales las buenas comunicaciones entre las partes interesadas.
- Algunas organizaciones han tenido una escasez crítica de recursos básicos, que ha afectado su capacidad para prestar servicios esenciales. En algunos casos, se han utilizado recursos complementarios para financiar funciones sustantivas y personal esencial.
- La gestión de los recursos extrapresupuestarios o complementarios requiere un considerable apoyo administrativo y entraña costos. En la mayoría de organizaciones estos gastos de apoyo se subvencionan en parte con recursos ordinarios o básicos, transfiriendo recursos de actividades encomendadas por órganos legislativos a otras actividades de interés bilateral más restringido. Los gastos de apoyo a los programas deberían recuperarse plenamente y para ello hay que acelerar la labor de armonización de las políticas de gastos de apoyo.

Dinámica de la financiación

- Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas compiten para conseguir fondos voluntarios, entre sí y también con otras entidades, como las organizaciones no gubernamentales. Esta competencia ha sido un estímulo para una mayor eficacia, pero también entraña costos de transacción. Además, la competencia puede hacer descender las tasas de gastos de apoyo hasta un nivel en que ya no son íntegramente recuperables, distorsionando así las ventajas comparativas.
- Frente a esta creciente competencia para conseguir recursos, algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han intentado aumentar los flujos de fondos procedentes del sector privado, pero en general esos recursos sólo representan una mínima parte del total de contribuciones voluntarias.
- Algunas de las limitaciones existentes para una recaudación eficaz de fondos son el desconocimiento por parte de las secretarías de las nuevas modalidades e instrumentos de ayuda, como los fondos mundiales y otras asociaciones entre el sector público y el privado, o las restricciones normativas para acceder a esos instrumentos, y la necesidad de directrices pertinentes y de una formación adecuada para el personal interesado.
- Tanto las organizaciones como los países donantes consideraban que la coordinación, la colaboración y la asociación eran factores clave para tener éxito en la competencia por conseguir financiación.

Estrategias de movilización de recursos

- Las organizaciones suelen tener directrices y procedimientos internos para interrelacionarse con los gobiernos donantes y algunas han establecido mecanismos de control similares con respecto al sector privado. Sin embargo, las estrategias institucionales de movilización de recursos oficialmente aprobadas por los órganos legislativos son más comunes entre los fondos y los programas que dependen íntegramente o en gran medida de la financiación voluntaria que entre los organismos especializados.
- Algunas organizaciones han realizado considerables progresos en la preparación de estrategias para la movilización de recursos. Al ser cada vez más frecuente la financiación voluntaria en el sistema de las Naciones Unidas, todas las organizaciones se verán en la necesidad de preparar tales estrategias. Los órganos legislativos tienen una importante función que desempeñar impulsando y apoyando estas iniciativas.

Recaudación de fondos descentralizada

- Las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas del último decenio, y las decisiones adoptadas por la Asamblea General en el contexto de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, tienden a prestar cada vez más atención a las operaciones a nivel nacional.
- En estas circunstancias, las organizaciones, al igual que los organismos donantes, descentralizan cada vez más los procedimientos y actividades de financiación, pero esto puede provocar deficiencias, como duplicación de actividades y falta de uniformidad.
- Los jefes ejecutivos deberían procurar que la estrategia de movilización de recursos que se prepare para sus respectivas organizaciones prevea una entidad coordinadora centralizada y que en los instrumentos administrativos apropiados se especifiquen claramente las funciones, las responsabilidades y todas las competencias delegadas para la movilización de recursos.

Mirando hacia el futuro

- En el análisis realizado en todo el sistema que se presenta en este informe se ha destacado la importancia fundamental de contar con recursos ordinarios o básicos suficientes y previsibles para la ejecución eficaz de los programas en todas las esferas de acción de las Naciones Unidas.
- Diversas partes interesadas han adoptado recientemente iniciativas para armonizar o hacer más efectiva la ayuda al desarrollo, así como principios y buenas prácticas para las donaciones con fines humanitarios. Las cuestiones de financiación constituyen un elemento central de la labor del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta al desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente. El Secretario General debería acelerar los actuales procesos de reforma con miras a lograr una financiación más previsible del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendaciones que se presentan al examen de los órganos legislativos

- **Los órganos legislativos de cada uno de los fondos y programas de las Naciones Unidas deberían establecer un grupo de trabajo intergubernamental para que preparara propuestas acerca de una escala indicativa de contribuciones voluntarias a los recursos básicos, sobre la base del modelo adoptado por el PNUMA, a fin de presentarlas al examen y aprobación de los órganos legislativos.**
- **Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que aceleraran la labor de armonización de las políticas de recuperación de los gastos de apoyo que actualmente se está realizando bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE).**
- **Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que se aseguraran de que en los acuerdos negociados con los países donantes para llevar a cabo programas de expertos asociados o funcionarios subalternos se incluyera un componente para la financiación de candidatos de países no representados o infrarrepresentados.**
- **Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que prepararan una estrategia institucional de movilización de recursos a fin de presentarla al examen y aprobación de los órganos legislativos.**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN		iii
SIGLAS		ix
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	1
II. MODALIDADES Y TENDENCIAS DE LA FINANCIACIÓN	8 - 17	2
A. Naciones Unidas, fondos y programas	9 - 14	2
B. Organismos especializados y Organismo Internacional de Energía Atómica	15 - 17	5
III. AUMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS: SU REPERCUSIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS	18 - 62	7
A. Repercusión positiva del aumento de las contribuciones voluntarias en la ejecución de los programas	18 - 20	7
Expansión de las actividades	18	7
Un estímulo para la eficacia.....	19	7
Valor añadido por el personal proporcionado gratuitamente....	20	7
B. Repercusión negativa del aumento de las contribuciones voluntarias en la ejecución de los programas	21 - 62	8
Falta de previsibilidad.....	21 - 29	8
Vulnerabilidad	30 - 31	11
Falta de flexibilidad	32 - 39	12
Distorsión de las prioridades de los programas	40 - 49	15
Apoyo extrapresupuestario o complementario a las actividades ordinarias o básicas.....	50 - 54	18
Subvención de los recursos extrapresupuestarios o complementarios con cargo a recursos ordinarios o básicos	55 - 57	19

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. B. (continuación)		
Costos de transacción elevados.....	58	21
Cuestiones de programación	59	21
Transferencia de recursos a actividades de recaudación.....	60	21
Cuestiones de recursos humanos	61 - 62	22
IV. DINÁMICA DE LA FINANCIACIÓN	63 - 73	23
A. La competencia por los recursos.....	63 - 67	23
B. Financiación procedente del sector privado.....	68 - 70	24
C. Factores que restan eficacia a la recaudación de fondos.....	71	25
D. Asociaciones	72 - 73	26
V. ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	74 - 88	27
A. Estrategias de movilización de recursos	76 - 86	27
Algunos fondos y programas	76 - 83	27
Algunos organismos especializados.....	84 - 86	30
B. Recaudación de fondos descentralizada.....	87 - 88	31
VI. DE CARA AL FUTURO	89 - 93	33

Anexos

I. Tendencias de la financiación, 2001-2005		35
II. Estrategias y prácticas actuales de movilización de recursos.....		41
III. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la DCI.....		47

SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

I. INTRODUCCIÓN

1. En el sistema multilateral de las Naciones Unidas, todos los Estados Miembros deciden colectivamente las prioridades del programa de trabajo y presupuesto de cada organización. Por consiguiente, cabría esperar que las actividades realizadas con arreglo a las prioridades así fijadas se financiaran mediante las cuotas prorrateadas de los Estados Miembros. Con todo, las contribuciones voluntarias constituyen una parte significativa de la financiación general del sistema de las Naciones Unidas y han ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años. La evolución de los mandatos a lo largo del tiempo, el crecimiento nulo de los presupuestos ordinarios y la preferencia dada a la ejecución nacional por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son algunas de las razones por las que se ha alterado el equilibrio entre cuotas prorrateadas y financiación voluntaria.
2. En muchos ámbitos del sistema de las Naciones Unidas existe cierta preocupación por el aumento de las contribuciones voluntarias, y el presente informe se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) para 2005 en respuesta a la solicitud de algunas de sus organizaciones participantes de que se examinaran estas cuestiones. Además, en las evaluaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizadas por la propia administración de la DCI se señaló, en 2004, que la condicionalidad de la financiación voluntaria era una cuestión importante para varias organizaciones.
3. El examen tenía por objeto analizar las tendencias recientes en la financiación voluntaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, determinar la repercusión de esas tendencias en la ejecución de los programas, recomendar medidas para paliar el impacto negativo y determinar las mejores prácticas. En el informe también se examinan las estrategias de movilización de recursos.
4. Para preparar el informe se ha seguido una metodología basada en un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo. Se envió un cuestionario detallado a todas las organizaciones participantes y los inspectores luego mantuvieron entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, la mayor parte de esos fondos y programas, la mayoría de los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). También recabaron las opiniones de funcionarios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como de representantes de los principales países donantes. Como parte del examen, los inspectores llevaron a cabo misiones en Nairobi, Nueva York, París, Roma y Viena. También se solicitaron observaciones de las organizaciones participantes acerca del proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta al ultimarlos.
5. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 de los estatutos de la DCI, el presente informe se ha ultimado tras celebrar consultas entre los inspectores a fin de someter sus conclusiones y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.
6. Para facilitar el manejo del informe, y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones, en el anexo III figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones en cuestión para que tomen medidas o bien a título informativo. En el cuadro se señalan las recomendaciones que los inspectores consideran de interés para cada organización y se especifica si, a juicio de los inspectores, es necesaria alguna decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si puede ser aplicada por su jefe ejecutivo.
7. Los inspectores desean expresar su reconocimiento a cuantos les ayudaron en la preparación del presente informe y en particular a quienes participaron en las entrevistas y aportaron sus conocimientos y experiencia.

II. MODALIDADES Y TENDENCIAS DE LA FINANCIACIÓN

8. Las contribuciones recibidas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suelen clasificarse en dos grupos, aunque la terminología, las definiciones y el contenido real varían de una organización a otra. Las Naciones Unidas, los organismos especializados y el OIEA obtienen gran parte de sus ingresos de las cuotas prorrateadas de los Estados Miembros: recursos presupuestarios ordinarios. Las contribuciones voluntarias que reciben estas organizaciones suelen denominarse recursos extrapresupuestarios. En las organizaciones en que las contribuciones voluntarias representan la totalidad o la mayor parte de sus ingresos, es frecuente distinguir entre recursos básicos y complementarios, aunque puede utilizarse otra terminología en los documentos de las diversas organizaciones¹. El presupuesto ordinario o los recursos básicos sirven para financiar gastos fundamentales para la existencia de una organización y sus mandatos institucionales. Esos recursos se facilitan sin imponer condiciones acerca de su utilización y corresponden al concepto de "contribuciones para fines generales", mientras que los recursos extrapresupuestarios o complementarios suelen ser más bien "contribuciones para fines específicos". A los efectos del presente informe, se pidió a las organizaciones participantes que facilitaran datos sobre ambas categorías de recursos para el período 2000-2005, y en su mayor parte respondieron a esta solicitud. A continuación se analizan las tendencias generales registradas durante ese período y en el anexo I se indican las correspondientes a las diversas organizaciones².

A. Naciones Unidas, fondos y programas

9. En la Carta de las Naciones Unidas se dice que la Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización y que los Miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General (Art. 17). En la Carta no se menciona la financiación voluntaria, pero la mayoría de los programas de la Secretaría de las Naciones Unidas se financian al menos en parte mediante contribuciones voluntarias, mientras que los fondos, programas y otros órganos establecidos por la Asamblea General se financian en su totalidad o casi de esta manera.

10. La Secretaría de las Naciones Unidas no pudo facilitar a los inspectores los datos solicitados. Se utilizaron en cambio estadísticas preparadas por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, pero sólo se dispuso de datos sobre los recursos presupuestarios a partir de 2002 (véase el gráfico 1 *infra*). Durante este breve período puede percibirse una tendencia al aumento de los recursos extrapresupuestarios, aunque el fuerte incremento registrado en 2005 era atribuible en parte a factores específicos, como la respuesta a los desastres naturales y la considerable depreciación del dólar de los Estados Unidos con respecto a las monedas de importantes países donantes.

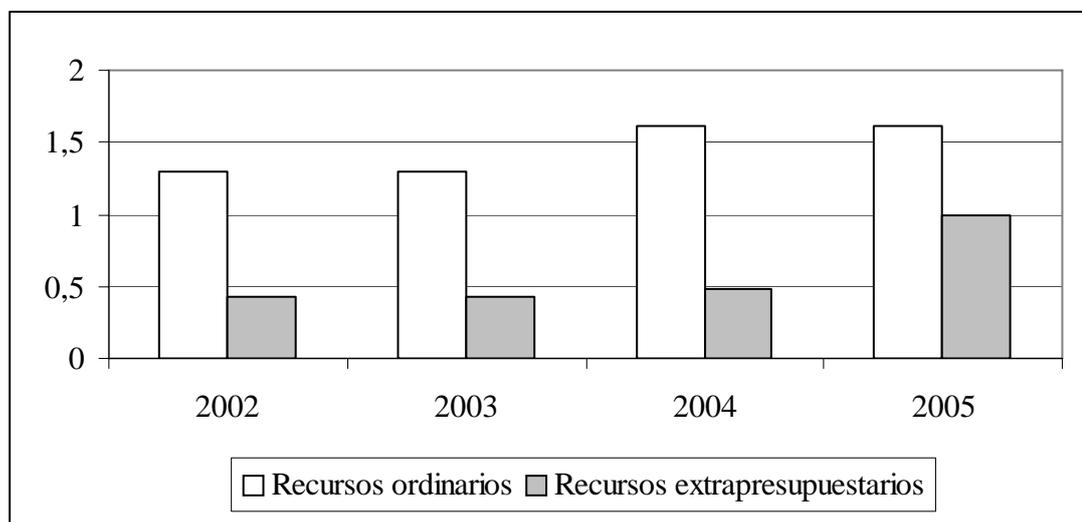
¹ El concepto de "básico" se originó en el PNUD y el término fue adoptado en la estructura común de los presupuestos del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Véanse la decisión 1998/2 de la Junta Ejecutiva del UNICEF y el documento A/60/74-E/2005/57, párrs. 89 a 92.

² El análisis tiene en cuenta los recursos procedentes de cuotas prorrateadas y contribuciones voluntarias; se excluyen los ingresos de otras fuentes.

Gráfico 1

Naciones Unidas, 2002-2005

(En miles de millones de dólares nominales de los EE.UU.)



Fuente: Datos de la junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación³.

11. Los principales fondos y programas de las Naciones Unidas -el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el PNUD- se financian íntegramente mediante contribuciones voluntarias. En vista del estancamiento o la disminución de los recursos básicos de esos fondos y programas durante los años noventa, la Asamblea General dio instrucciones a sus órganos rectores para que fijaran un objetivo específico y factible para sus recursos básicos, teniendo en cuenta la relación entre sus programas y sus planes financieros⁴. La respuesta consistió en la adopción de marcos de financiación multianuales.

12. En el gráfico 2 *infra* figuran los recursos básicos y complementarios combinados de las contribuciones a estas cuatro organizaciones durante el período 2000-2004. La anterior tendencia descendente de los recursos básicos se invirtió entre 2000 y 2004 y además se registró una fuerte alza de los recursos complementarios, debido al renovado interés de los donantes por estas organizaciones. Los recursos totales de todas las contribuciones aumentaron alrededor de un 58%, aunque parte del crecimiento durante este período puede atribuirse a factores específicos, como ya se señaló anteriormente. Los recursos básicos y complementarios aumentaron en un 34 y un 67% respectivamente, y la proporción de recursos complementarios dentro del total de recursos pasó así del 72,5 al 76,7%.

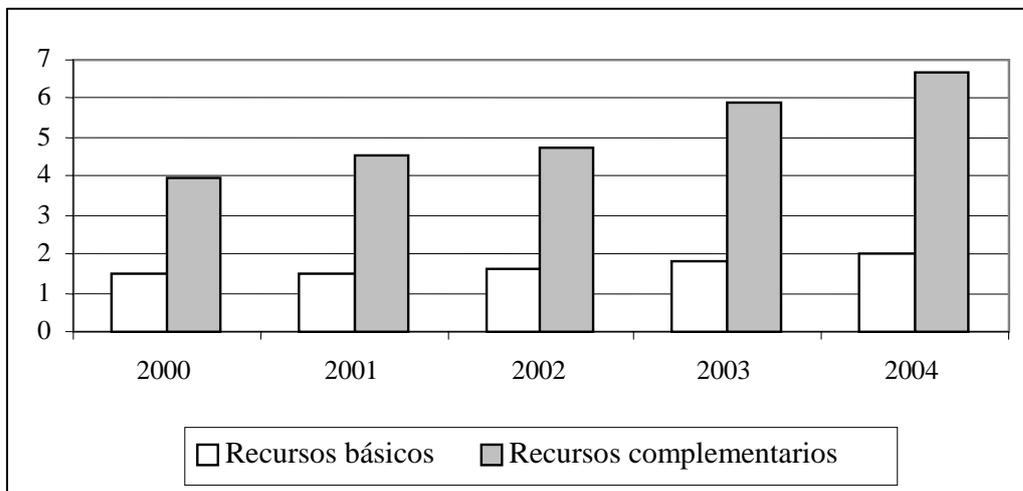
³ A/61/203: recursos ordinarios (presupuesto ordinario aprobado), cuadro 1; recursos extrapresupuestarios, cuadro 2.

⁴ Resoluciones de la Asamblea General 52/203, párr. 6, y 50/227, anexo I, párr. 12.

Gráfico 2

Principales fondos y programas de las Naciones Unidas, 2000-2004

(En miles de millones de dólares nominales de los EE.UU.)



Fuente: Datos facilitados por el FNUAP, el PMA, el PNUD y el UNICEF.

13. Otros programas de las Naciones Unidas reciben parte de sus fondos de los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, por ejemplo los que se ocupan de los estupefacientes y la delincuencia, los refugiados y el medio ambiente. Sin embargo, esos recursos siguen representando una parte muy pequeña de la financiación general de la mayoría de los programas que los reciben (véase el anexo I, cuadro 2), y están por debajo de los niveles previstos en un principio⁵.

14. El gráfico 3 muestra los recursos básicos y complementarios combinados de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (ONUDD), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). A los efectos del presente análisis, los recursos recibidos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y los fondos voluntarios para fines generales se consideraron recursos básicos mientras que los recursos complementarios eran las contribuciones voluntarias para fines

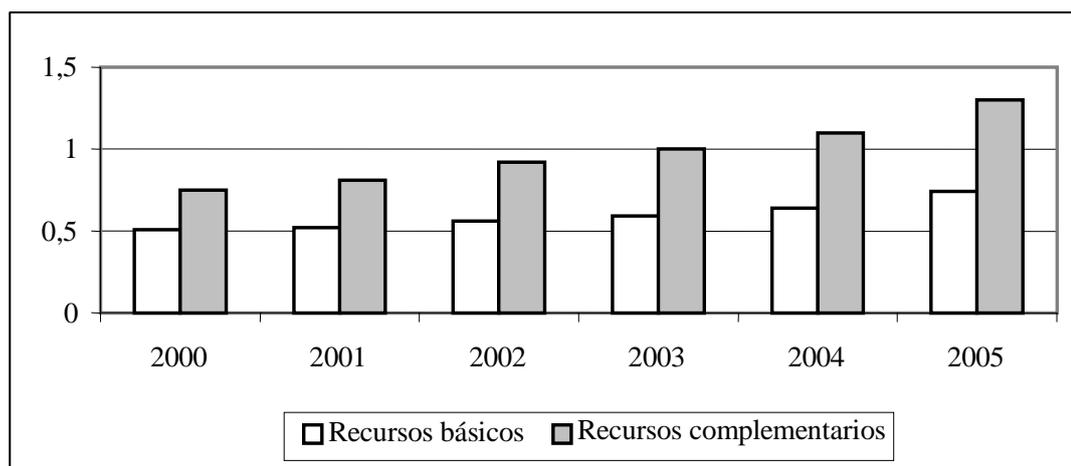
⁵ El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) prevé que los gastos administrativos de la Oficina sean financiados con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas y que todos los demás gastos sean sufragados mediante contribuciones voluntarias (Estatuto del ACNUR anexo a la resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950, art. 20). De manera análoga, en la resolución de la Asamblea General por la que se estableció el PNUMA se decidió que los costos de los servicios del Consejo de Administración y de una reducida secretaría fuesen sufragados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; otros costos se financiarían en su totalidad o en parte mediante un fondo voluntario (resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, sec. II, párr. 3, y sec. III, párr. 1).

específicos. Los recursos totales procedentes de contribuciones aumentaron alrededor de un 62% entre 2000 y 2005, los recursos básicos y complementarios se incrementaron aproximadamente un 45 y un 73%, respectivamente, y la proporción de recursos complementarios dentro del total pasó del 59,5 al 63,7%.

Gráfico 3

Algunos programas de las Naciones Unidas, 2000-2005

(En miles de millones de dólares nominales de los EE.UU.)



Fuente: Datos proporcionados por el ACNUR, la ONUDD, el OOPS y el PNUMA.

B. Organismos especializados y Organismo Internacional de Energía Atómica

15. En el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que la Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios de los organismos especializados y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos con el fin de hacer recomendaciones; estas disposiciones se reflejan en las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos en cuestión. Sin embargo, las modalidades efectivas de financiación de los organismos especializados se indican en sus constituciones (o textos equivalentes) y se detallan en sus reglamentos financieros. En la mayoría de los casos, las constituciones prevén que los gastos correspondientes a las estimaciones presupuestarias aprobadas se prorrateen entre los Estados Miembros con arreglo a una escala fijada por el órgano legislativo supremo⁶. Además de las cuotas prorratedas, las constituciones de la mayor parte de las organizaciones prevén donaciones (regalos, legados, subvenciones, contribuciones voluntarias) de entidades públicas o privadas. En muchos de los organismos especializados, y también en el OIEA, los recursos del presupuesto ordinario han financiado tradicionalmente la infraestructura

⁶ La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unión Postal Universal (UPU) han adoptado, sin embargo, sistemas de contribuciones voluntarias.

administrativa y la labor normativa básica, y tan sólo una parte limitada de esos recursos se ha destinado a programas de cooperación técnica, que han dependido sobre todo de recursos extrapresupuestarios.

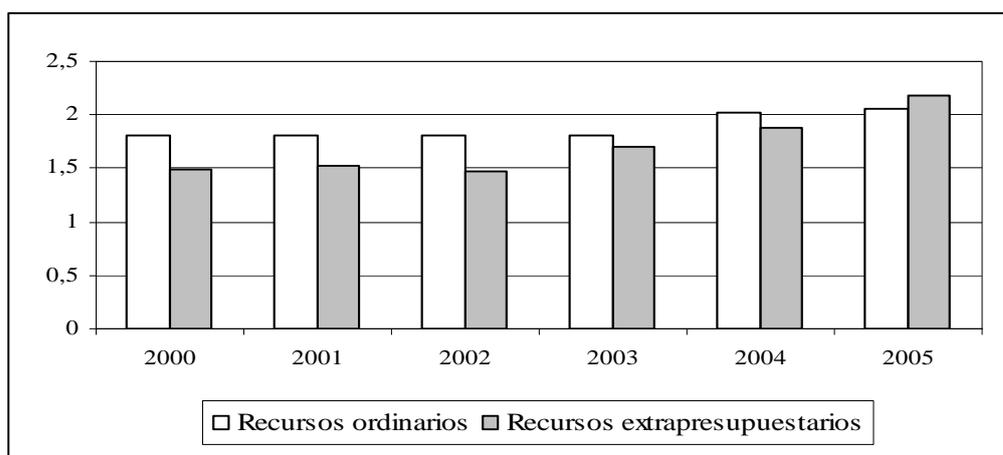
16. No obstante esté prevista cierta financiación voluntaria, los inspectores estiman que, en su mayor parte, la intención de las constituciones era que los presupuestos aprobados se financiaran con las cuotas prorrateadas de los Estados Miembros. En la presupuestación por programas, sin embargo, los programas de trabajo aprobados por los Estados Miembros pueden ser demasiado ambiciosos en comparación con los presupuestos aprobados para su ejecución, situación que se ha visto y se ve agravada por las políticas de crecimiento presupuestario nulo. La consiguiente necesidad de suplementar los recursos del presupuesto ordinario procedentes de cuotas prorrateadas con otras contribuciones voluntarias se pone de manifiesto por el hecho de que varias organizaciones, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), incluyen ahora estimaciones de los recursos extrapresupuestarios en sus proyectos de presupuesto por programas, tal como llevan haciéndolo las Naciones Unidas durante muchos años.

17. En el gráfico 4 pueden verse los recursos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios combinados de los organismos especializados y el OIEA durante el período 2000-2005. Los recursos totales procedentes de contribuciones aumentaron en un 28% entre 2000 y 2005, el presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios se incrementaron aproximadamente un 12 y un 47%, respectivamente, y los recursos extrapresupuestarios aumentaron hasta llegar a ser algo más de la mitad de los recursos totales en 2005. Como se señaló anteriormente, al interpretar esos datos debe tenerse en cuenta la influencia de factores específicos. Además, había muchas diferencias en las experiencias de los distintos organismos, que se examinan en el anexo I *infra*.

Gráfico 4

Los organismos especializados y el OIEA, 2000-2005

(En miles de millones de dólares nominales de los EE.UU.)



Fuente: Datos facilitados por los organismos especializados y el OIEA.

III. AUMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS: SU REPERCUSIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

A. Repercusión positiva del aumento de las contribuciones voluntarias en la ejecución de los programas

Expansión de las actividades

18. Durante los últimos años se ha acelerado la expansión de las actividades de muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Si bien la labor normativa sigue siendo importante, se ha registrado una gran expansión de las actividades operacionales en muy diversos campos. En las Naciones Unidas este aumento se ha centrado en el mantenimiento de la paz, cuyo presupuesto total se ha cuadruplicado desde 1998⁷. Pero también se han incrementado las actividades operacionales en otros ámbitos, como el socorro humanitario y la justicia penal, que se han financiado con recursos extrapresupuestarios. Pueden observarse tendencias similares en muchos de los organismos especializados. La financiación voluntaria ha facilitado el aumento de tales actividades.

Un estímulo para la eficacia

19. La incertidumbre de la financiación voluntaria y el creciente reconocimiento de la necesidad de competir para conseguir los escasos fondos disponibles han dado un mayor dinamismo y eficacia a las organizaciones. No sólo los representantes de los países donantes, sino también las secretarías de muchas organizaciones, consideraban que éste era un aspecto positivo de las contribuciones voluntarias.

Valor añadido por el personal proporcionado gratuitamente

20. Algunos países donantes hacen contribuciones voluntarias sustanciales en forma de personal proporcionado gratuitamente, como los expertos asociados, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y los expertos en cooperación técnica cuyos servicios se aceptan en calidad de préstamos no reembolsables⁸. Todas las organizaciones los consideran un recurso valioso y no sólo porque incrementan la dotación de personal. Los expertos asociados y los funcionarios subalternos aportan a menudo vitalidad e ideas nuevas, y el personal más experimentado puede contribuir con sus conocimientos especializados. Estos programas han tenido éxito en los organismos técnicos como el OIEA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), donde se necesitan conocimientos técnicos especializados, pero también son importantes en los programas humanitarios y de desarrollo, como el ACNUR, que actualmente dispone de unos 100 funcionarios subalternos del cuadro orgánico.

⁷ A/60/692, párrs. 3 a 6.

⁸ Las Naciones Unidas distinguen entre personal gratuito tradicional, como los expertos asociados y los expertos en cooperación técnica (tipo I) y el personal gratuito no tradicional (tipo II) que sólo puede aceptarse con carácter excepcional (A/51/688).

B. Repercusión negativa del aumento de las contribuciones voluntarias en la ejecución de los programas

Falta de previsibilidad

21. La ejecución de los programas en ciclos anuales o bienales depende fundamentalmente de la recepción de fondos. Un sistema de financiación basado en cuotas prorrateadas permite conocer con bastante certeza el nivel de fondos con que podrá contar una organización en un determinado período. Además, las organizaciones pueden recurrir a incentivos o sanciones para mejorar el nivel de recaudación de las cuotas. La falta de previsibilidad típica de la financiación voluntaria y la inexistencia de mecanismos equivalentes para estimular el pago de promesas pueden ir en detrimento de la planificación y ejecución de los programas y proyectos tanto a corto como a largo plazo. La introducción gradual en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de una gestión basada en los resultados, que hace hincapié en la eficacia y la rendición de cuentas, pone de relieve este dilema⁹.

22. La falta de previsibilidad y sostenibilidad afecta a todas las organizaciones, pero sobre todo a las que dependen de la financiación voluntaria para conseguir todos o casi todos sus recursos básicos. Algunas organizaciones han intentado resolver el problema, al menos en parte, proponiendo a los Estados Miembros que una proporción de los fondos voluntarios esté sujeta a escalas de contribuciones previsibles. El ACNUR, por ejemplo, propuso en 2003 un marco de financiación más amplio, con un modelo de un nivel de base del 30% a fin de ampliar la base de donantes del ACNUR y resolver el déficit crónico de financiación¹⁰. Este modelo se derivaba de la aplicación de la escala de cuotas de las Naciones Unidas al 30% del presupuesto anual del ACNUR, ponderada según el promedio de contribuciones de un Estado en los diez últimos años o su contribución en el último ejercicio financiero. Todas las contribuciones basadas en este modelo serían de carácter voluntario y se proponía un enfoque gradual del nuevo sistema.

23. En su resolución sobre la aplicación de las medidas propuestas por el ACNUR, la Asamblea General no se refirió al modelo propuesto de un nivel de base del 30%. En cambio, recordó el párrafo 20 del Estatuto de la Oficina y pidió que se aplicara¹¹. También reafirmó que la financiación del ACNUR seguía siendo de carácter voluntario y pidió que los Estados, dentro de sus posibilidades, contribuyesen a financiar íntegramente el presupuesto aprobado¹².

⁹ Se ha reconocido que uno de los componentes básicos de la gestión basada en los resultados es lograr una correspondencia entre los recursos disponibles y los objetivos a largo plazo de la organización. Véase el documento JIU/REP/2004/6, párrs. 40 a 48.

¹⁰ Véase "Fortalecimiento de la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el cumplimiento de su mandato" (A/58/410), párrs. 53 a 61.

¹¹ El artículo pertinente del Estatuto prevé que los gastos administrativos de la Oficina se sufraguen con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas (véase la nota 5 *supra*).

¹² Resolución 58/153 de la Asamblea General, párrs. 7 y 8.

24. En cambio, el Consejo de Administración del PNUMA aprobó en 2002 una escala indicativa de contribuciones voluntarias, en un principio con carácter experimental, con el fin de hacer más previsible la afluencia de recursos al Fondo para el Medio Ambiente. Según este sistema, las contribuciones debían calcularse según la capacidad de pago de cada país, con referencia a la fórmula elaborada para las contribuciones al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (véase el recuadro 1 *infra*).

Recuadro 1

Escala indicativa de contribuciones voluntarias

En el séptimo período extraordinario de sesiones de 2002, el Consejo de Administración del PNUMA aprobó el informe del Grupo Intergubernamental de composición abierta de ministros o sus representantes sobre gobernanza ambiental a nivel internacional (decisión SS.VII/1, de 15 de febrero de 2002). Entre sus recomendaciones, el Grupo Intergubernamental propuso la elaboración de una escala indicativa de contribuciones voluntarias para el Fondo para el Medio Ambiente a fin de ampliar la base de las contribuciones y hacer más previsible la financiación voluntaria del Fondo (sección III.B del apéndice de la decisión SS.VII/1).

Esa escala indicativa tendría en cuenta lo siguiente:

- La escala de cuotas de las Naciones Unidas;
- Una tasa mínima indicativa del 0,001%;
- Una tasa máxima indicativa del 22%;
- Una tasa máxima indicativa para los países menos adelantados del 0,01%;
- Las circunstancias económicas y sociales de los Estados Miembros, en particular las de los países en desarrollo y los países con economías en transición;
- Disposiciones para que cualquier Estado Miembro que esté en situación de hacerlo aumente su nivel de contribuciones con respecto al nivel actual.

Al elaborar las escalas indicativas de contribuciones voluntarias para las fases experimentales de 2003 y 2004-2005, se consideraron importantes los factores siguientes:

- Mantener el carácter voluntario de las contribuciones al Fondo;
- Ampliar la base de donantes e invitar a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a considerar la posibilidad de hacer contribuciones regulares y suficientes al Fondo;
- Mantener contribuciones elevadas y suficientes de los países;
- Invitar a los países que en ese momento estaban pagando contribuciones inferiores a las fijadas en la escala de las Naciones Unidas e inferiores a sus anteriores y elevados niveles a que aumentaran gradualmente sus contribuciones.

Fuente: UNEP/GCSS.VII/6; UNEP/GCSS.IX/3.

25. El PNUMA comunicó que los principales resultados conseguidos mediante la introducción de la fase experimental de dicha escala indicativa fueron una considerable ampliación de la base de donantes y un aumento de los pagos voluntarios al Fondo para el Medio Ambiente procedentes de países desarrollados, países con economías en transición y países en desarrollo. Además, mejoró la estabilidad financiera, ya que la mayoría absoluta de países mantuvieron por lo menos el nivel de sus contribuciones voluntarias al Fondo para el Medio Ambiente. También fueron más previsibles las contribuciones voluntarias al Fondo para el Medio Ambiente, ya que la mayoría de los países pagaron cantidades superiores, iguales o muy cercanas a las previstas en la escala indicativa voluntaria¹³.

26. Si bien al parecer no todos los Estados Miembros estuvieron a favor de la escala indicativa voluntaria del PNUMA, el nuevo sistema ha contribuido a que los recursos fuesen más previsibles y su cuantía más adecuada, al menos en las fases iniciales. También ha suscitado un interés más directo de los Estados Miembros por la organización y una mayor participación de los países en el nuevo sistema, incluidos países menos adelantados. Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha acogido con satisfacción los avances realizados en la aplicación de lo dispuesto acerca del fortalecimiento de la función y la situación financiera del PNUMA, que figura en la sección III.B del apéndice de la decisión SS.VII/1 del Consejo de Administración¹⁴.

27. Los inspectores apoyan plenamente las escalas indicativas de contribuciones voluntarias como medio para hacer más previsibles y adecuados los recursos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuya financiación básica es incierta. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente permita a esas organizaciones ejecutar con mayor eficacia sus programas.

Recomendación 1

Los órganos legislativos de cada uno de los fondos y programas de las Naciones Unidas deberían establecer un grupo de trabajo intergubernamental para que preparara propuestas acerca de una escala indicativa de contribuciones voluntarias a los recursos básicos, sobre la base del modelo adoptado por el PNUMA, a fin de presentarlas al examen y aprobación de los órganos legislativos.

28. Otra manera de aumentar la previsibilidad es fijando objetivos dentro de marcos de financiación multianuales como los adoptados por el UNICEF, el PNUD y el FNUAP, pero los resultados han sido desiguales. El FNUAP señaló que las promesas plurianuales eran ahora más previsibles, pero que había problemas con las transferencias y, por ende, con la gestión del flujo de caja. El UNICEF comunicó que, desde que se hicieron las primeras promesas de contribución en un marco de financiación multianuales en 2000, tan sólo el 22% de un promedio anual de 60 donantes se habían comprometido a aportar contribuciones durante más de un año, y la

¹³ UNEP/GCSS.IX/INF/6, párr. 21.

¹⁴ Resoluciones de la Asamblea General 60/189, párr. 10, y 59/226, párr. 12.

previsibilidad seguía siendo una preocupación fundamental. El Secretario General ha observado que, si bien los marcos de financiación multianuales han sido eficaces como medios de planificación, al establecer vínculos entre parámetros y objetivos de recursos sobre una base multianual y logrando así una mejor rendición de cuentas, todavía no han podido garantizar una masa crítica suficiente de contribuciones básicas¹⁵.

29. Otras organizaciones pretenden también establecer sistemas de financiación multianuales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el PNUMA y el OOPS, por ejemplo, han concertado acuerdos con varios donantes para recibir financiación durante varios años. Algunos organismos especializados también destacaron iniciativas para conseguir promesas de contribución para varios años o bien subrayaron la necesidad de mantener acuerdos de cooperación a largo plazo con donantes fundamentales, como la Unión Europea y el Banco Mundial. A este respecto, se consideró importante preparar acuerdos generales o modelos y las directrices consiguientes.

Vulnerabilidad

30. Todas las organizaciones dijeron que recibían la mayor parte de la financiación voluntaria de un número limitado de países donantes, en muchos casos inferior a diez¹⁶. Si bien un número de países igualmente reducido proporciona la mayor parte de los recursos del presupuesto ordinario de las organizaciones que reciben cuotas prorrateadas, las escalas de cuotas, que establecen una relación entre las contribuciones efectivas de los países y su renta per cápita, ayudan a que la carga se comparta de manera razonablemente equitativa. A excepción de la escala indicativa de contribuciones voluntarias del PNUMA, no existen mecanismos paralelos que ayuden a distribuir con equidad las contribuciones voluntarias entre los donantes.

31. Todas las organizaciones están expuestas a perder fondos si un importante contribuyente retira su apoyo. Si se trata de una pérdida significativa de recursos del presupuesto ordinario, es posible que los otros Estados Miembros puedan paliar al menos parte del impacto en el presupuesto por programas a fin de apoyar su ejecución. En organizaciones financiadas en su totalidad o en gran parte mediante contribuciones voluntarias, la repercusión en la ejecución de los programas puede ser más grave. Así ocurre en particular cuando la financiación se interrumpe de manera abrupta, como pudo comprobar recientemente el FNUAP cuando un importante donante retiró su financiación. La mayoría de las organizaciones, en particular los organismos especializados, consideraban demasiado restringida su base de donantes, lo que hacía que la ejecución de los programas fuese intrínsecamente vulnerable. Esa también era la opinión de la mayor parte de los representantes de los países donantes con quienes se entrevistaron los inspectores. La adopción de escalas indicativas de contribuciones voluntarias debería servir para paliar este problema (véase la recomendación 1 *supra*).

¹⁵ A/60/83-E/2005/72, párr. 22.

¹⁶ En los últimos años se había registrado un aumento de las contribuciones voluntarias de países emergentes, pero se trataba todavía de una parte relativamente pequeña del total.

Falta de flexibilidad

32. La mayor parte de los recursos extrapresupuestarios o complementarios se aportan con condiciones, lo que resta flexibilidad a la organización que los recibe. Los donantes asignan estos fondos a determinados programas o proyectos o a regiones o países específicos, y según el tipo de restricción puede establecerse otra distinción entre condicionalidad "suave o ligera" y bien "dura o estricta". La intensidad de la restricción puede reflejar, al menos en parte, el apoyo del donante a un determinado sector programático. Los derechos humanos gozan actualmente de mucho apoyo, y alrededor de una cuarta parte de los recursos extrapresupuestarios del ACNUR no estaban sujetos a ninguna condición en 2005, lo que suponía una clara mejora con respecto a 2002, en que esa proporción fue de tan sólo el 7%.

33. Las organizaciones deben afrontar un cúmulo de dificultades al trabajar respetando las condiciones impuestas a las contribuciones. El PMA, por ejemplo, documentó 17 condiciones fijadas por los donantes y sus correspondientes efectos en un anexo a su estrategia de movilización de recursos de 2000. Si bien algunas condiciones son propias del mandato del PMA, otras tienen una aplicación más general (véase el recuadro 2 *infra*). En 2005 la Junta Ejecutiva "alentó al PMA a que procurara obtener una mayor proporción de contribuciones multilaterales y predecibles, que se aportaran a principios del año fiscal del donante, sin imponer condiciones de uso"¹⁷.

Recuadro 2	
Efecto de determinadas condiciones de los donantes en el PMA	
Condición del donante	Efecto
El donante exige que su contribución sea adquirida en un determinado lugar.	Reduce la capacidad del PMA para decidir sus compras por motivos operacionales o según los precios. También crea problemas para adquirir cantidades idóneas para las operaciones, lo que a su vez obliga al PMA a efectuar múltiples compras, y eso puede retrasar la llegada de los alimentos a los beneficiarios.
El donante decide qué producto puede adquirirse con sus fondos.	El PMA debería poder decidir el producto más apropiado para el proyecto. Como las necesidades operacionales cambian, esta condición puede obligar a renegociar las contribuciones, causar largos retrasos en el suministro de alimentos a las operaciones del PMA e interrumpir la cadena de distribución.

¹⁷ Decisión 2005/EB.2/10; WFP/EB.2/2005/5-B.

Condición del donante	Efecto
El donante aporta contribuciones de diversas fuentes presupuestarias, ya que restricciones legislativas le impiden recuperar íntegramente los costos de una sola fuente.	A fin de lograr la recuperación íntegra de los costos, el PMA debe preparar informes detallados que expliquen la financiación con cargo a esas diversas fuentes.
El uso de contribuciones multilaterales directas se limita a determinadas provincias que cuentan con el apoyo bilateral del donante.	Atenta contra la neutralidad de la ayuda del PMA y puede negar ayuda alimentaria a beneficiarios que, según el PMA, la necesitan.
Un donante hizo una contribución a una operación especial y decidió quiénes debían ser los asociados en la ejecución y la suma que debía pagárseles.	Resta autoridad al PMA para elegir a los socios más apropiados para la ejecución.
Un donante pidió al PMA que distribuyera directamente su contribución entre determinados beneficiarios de determinadas regiones y poblaciones apoyadas por el donante.	Atenta contra la neutralidad de la ayuda del PMA y le impide prestar asistencia donde se requiere con mayor urgencia. Puede negarse ayuda alimentaria del PMA a beneficiarios que la necesitan.
Puede haber grandes demoras en la confirmación de la contribución y su disponibilidad.	Puede que sea preciso reprogramar la contribución y encontrar otros recursos para satisfacer las necesidades operacionales. Provoca demoras en la entrega de alimentos a los beneficiarios.

Fuente: WFP/EB.3/2000/3-B, anexo III.

34. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE estableció en 2004 un grupo de trabajo sobre la repercusión en la gestión y en los programas de los cambios en la relación entre fondos ordinarios y contribuciones voluntarias. Tras la presentación del informe del grupo, el Comité de Alto Nivel aprobó una declaración en nombre de la JJE en la que recomendaba que las organizaciones del sistema renunciaran a las contribuciones voluntarias vinculadas a condiciones relativas a la adquisición de bienes y servicios y la contratación de personal. Los jefes ejecutivos tan sólo debían admitir excepciones cuando las circunstancias lo justificasen y en un número mínimo de casos¹⁸.

35. En un intento de conseguir mayor flexibilidad, las organizaciones han emprendido iniciativas de financiación temática o financiación conjunta. Los fondos temáticos tienen menos restricciones y permiten una planificación a más largo plazo, al tiempo que reducen los costos de transacción y fomentan la eficiencia. Se informó a los inspectores de que, cuando se introdujeron estas iniciativas en el UNICEF en 2003, la respuesta inicial de los donantes fue discreta, pero la financiación temática aumentó rápidamente en 2004 y ha resultado ser especialmente eficaz en las emergencias en gran escala, como la catástrofe del tsunami ocurrida

¹⁸ CEB/2004/HLCM/R.3; E/2005/63, pág. 26.

en el océano Índico a finales de 2004. El PNUD y el FNUAP han establecido también fondos fiduciarios temáticos y el FNUAP dijo haber tenido experiencias positivas con esos fondos en la compra de productos para la salud reproductiva y el tratamiento de la fístula obstétrica.

36. Entre los organismos especializados, la OIT comunicó que algunos donantes ya no asignaban fondos a proyectos específicos sino para unas prioridades temáticas generales con arreglo a una serie de criterios fijados de mutuo acuerdo. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) indicó que sus acuerdos estratégicos o globales con determinados donantes podían calificarse de "menos específicos", ya que los fondos se facilitaban en apoyo de determinadas actividades básicas. Algunas modalidades de financiación relativamente "poco específicas" eran por ejemplo los recién introducidos programas de asociación estratégica con los donantes, que abarcaban una mayor variedad de actividades, así como un fondo especial para emergencias.

37. En la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se había establecido un fondo común -el Fondo Nórdico- destinado al programa Educación para Todos, que ha sido una iniciativa importante. La OMS ha introducido un mecanismo para alentar a los donantes a proporcionar fondos que puedan ponerse en común y se ha establecido una cuenta institucional para esos fondos comunes que se utilizará para cubrir los déficit de financiación. La OMS quería asegurarse de que para el final de 2006 todas las áreas de trabajo tuvieran por lo menos una seguridad financiera del 60% en el bienio 2006-2007, teniendo en cuenta el presupuesto ordinario y las contribuciones disponibles para fines generales y específicos, y utilizando luego una pequeña cantidad de recursos con plena flexibilidad para cubrir los huecos restantes.

38. Los inspectores reconocen la importancia de las nuevas iniciativas de financiación temática y financiación conjunta para manejar con mayor flexibilidad los recursos extrapresupuestarios o complementarios que reciben las organizaciones y estiman que esos tipos de financiación deberían ser práctica habitual en el sistema de las Naciones Unidas. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente permita a las organizaciones ejecutar con mayor eficacia sus programas.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deberían empezar a preparar, o seguir preparando, modalidades de financiación flexibles, como la financiación temática y la financiación común, para presentarlas al examen y aprobación de los órganos legislativos.

39. En 2003 diversas partes interesadas en las tareas de asistencia humanitaria, incluidos representantes de gobiernos y donantes multilaterales, así como instituciones de las Naciones Unidas, se reunieron para aprobar los "Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria". Se reconoció la necesidad de lograr una financiación previsible y flexible de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otras importantes organizaciones humanitarias, así como de estudiar las posibilidades de reducir las contribuciones para fines específicos y de introducir acuerdos de financiación a largo plazo (véase el párrafo 91 *infra*).

Los inspectores reconocen la importancia de esta iniciativa y elogian a los donantes por los compromisos contraídos al respecto.

Distorsión de las prioridades de los programas

40. Un importante motivo de preocupación para los inspectores es la posibilidad de que las contribuciones voluntarias distorsionen las prioridades de los programas, o incluso los mandatos, de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aun admitiendo que el riesgo de distorsión de los mandatos es insignificante, ya que esos mandatos son por lo general muy amplios, sí es posible una distorsión de las prioridades de los programas, puesto que los donantes pueden influir en el equilibrio de los programas que se ejecutan asignando contribuciones a determinados fines específicos. El Secretario General ha expresado también su preocupación porque el riesgo de distorsión de las prioridades es elevado, tanto en el conjunto del sistema como en la tendencia de los programas y la orientación de las diversas organizaciones. El resultado puede ser "una concentración de las actividades operacionales en temas particulares que corresponden más a las preferencias de los donantes que a las prioridades programáticas generales definidas en los planos nacional e internacional"¹⁹.

41. La distorsión de las prioridades de los programas no es fácil de medir, pero hay indicios claros de la influencia que pueden ejercer las preferencias de los donantes, por ejemplo en el mayor o menor nivel de financiación de los programas dentro del ciclo de programación, y la proporción de financiación voluntaria en los diferentes programas y subprogramas y las diversas regiones y países (pueden verse algunos ejemplos en el recuadro 3 *infra*). Una de las causas básicas de esos desequilibrios es que en los países donantes los fondos proceden de diferentes organismos públicos, que tienen distintos mandatos y prioridades.

42. Ante esos desequilibrios, es necesario preparar estrategias para hacer más compatibles las prioridades de las organizaciones con las de los donantes. Las organizaciones hicieron hincapié en la buena comunicación y los diálogos periódicos entre las diversas partes interesadas en el proceso, tanto en las reuniones de órganos rectores como fuera de ellas, en la sede y sobre el terreno. Era importante dirigirse cada vez más a los donantes en su conjunto y no a título individual.

43. La OMS informó de que se celebraban regularmente intensas conversaciones con unos 20 donantes acerca de la necesidad de una mayor flexibilidad y de que muchos habían respondido de manera positiva, en particular a las cuestiones más apremiantes. Se había logrado una ejecución más equilibrada del presupuesto por programas en 2004-2005 y se esperaban nuevos progresos en 2006-2007, con un examen *inter pares* del proceso de preparación del presupuesto, y una supervisión más estricta para facilitar puntualmente información a todas las partes interesadas acerca de las pautas que seguían las donaciones. El OIEA también subrayó que los donantes al programa sobre seguridad nuclear se atenían a las prioridades del programa. Era importante establecer una relación de franca cooperación con los donantes y una interacción ya desde el principio para que la distribución de los fondos se ajustara al máximo a las prioridades fijadas.

¹⁹ A/60/83-E/2005/72, párr. 40.

44. La FAO hizo hincapié en la necesidad de que todas las partes interesadas conocieran y tuvieran en cuenta toda la información y los cambios normativos pertinentes. Entre otras cosas debían tomar en consideración: las orientaciones contenidas en documentos fundamentales como el Marco Estratégico a largo plazo, las nuevas modalidades de asistencia; la mayor prioridad asignada al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en los programas pertinentes de la FAO; y la necesaria incidencia de las cuestiones relacionadas con la alimentación y la agricultura en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza a nivel nacional. Era preciso ayudar activamente a los encargados de formular los proyectos de la FAO para que pudieran garantizar la coherencia con las políticas y prioridades generales aprobadas por los órganos rectores.

45. La OIT expresó su intención de preparar un plan maestro para la cooperación técnica, que se ejecutaría paralelamente al ciclo del marco de políticas y estrategias y consistiría en los resultados prioritarios de los programas de trabajo decente por país y las consiguientes necesidades de financiación. El plan ofrecería a los donantes un marco de referencia a plazo medio para prometer contribuciones según sus preferencias individuales. También se alentaría a los donantes a que ajustaran sus ciclos de financiación al marco de políticas y estrategias a fin de armonizar los programas extrapresupuestarios con las prioridades y estrategias generales. La OIT sugirió que había margen para racionalizar los mecanismos institucionales de colaboración con los donantes en el marco de los procesos nacionales de desarrollo.

Recuadro 3

Influencia de las preferencias de los donantes en las prioridades de los programas

- ❑ **Naciones Unidas/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.** Las contribuciones para fines específicos han creado un desequilibrio en la financiación general, ya que algunas actividades cuentan con abundantes recursos mientras que otras padecen una grave falta de fondos.
- ❑ **UNICEF.** Cuanto mayor es el componente de los recursos totales asignado a fines específicos, mayor es la tendencia del UNICEF a convertirse en un contratista en vez de ser un asociado, y menor la influencia que ejerce sobre la asignación de los fondos recibidos para objetivos estratégicos.
- ❑ **PNUD.** En 2004, el 44% de los recursos asignados con fines específicos se destinaron al logro de uno de los cinco objetivos básicos: el fomento de la gestión democrática de los asuntos públicos, porcentaje que era el doble del percibido por el segundo objetivo básico en orden de importancia: lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la pobreza humana.
- ❑ **Oficina contra la Droga y el Delito.** Hay factores geopolíticos que influyen en la asignación específica de fondos de los donantes a determinados proyectos y regiones o países.
- ❑ **PNUMA.** Ha habido una proliferación de fondos fiduciarios; la asignación de estos fondos entre los subprogramas se ha apartado de las prioridades fijadas por el Consejo de Administración para el Fondo para el Medio Ambiente. No hay ningún mecanismo que garantice que los fondos fiduciarios se asignen de conformidad con el plan de trabajo y las prioridades acordadas.

- ❑ **ONU-Hábitat.** Las contribuciones para fines específicos han creado un desequilibrio entre los fondos recibidos y el programa de trabajo aprobado, ya que algunos programas tienen una financiación excesiva y otros sólo pueden ejecutarse en parte.
- ❑ **OIT.** Los programas operacionales tenían que conciliar el enfoque y la experiencia de la OIT con las necesidades y prioridades de las partes interesadas y las preferencias de los donantes, por lo que podían crearse desequilibrios geográficos o temáticos en la asignación de los recursos. Si bien ningún programa tenía exceso de financiación, algunos, como el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil eran más fáciles de financiar, mientras que otros, como la Protección Social y el Diálogo Social tenían más dificultades.
- ❑ **FAO.** La tendencia de las contribuciones voluntarias a asignarse con fines específicos, junto con los recortes acumulados en las asignaciones con cargo al presupuesto ordinario durante varios bienios, habían provocado cierto desequilibrio en el programa de campo, ya que las actividades estaban muy concentradas en determinados ámbitos en detrimento de las múltiples necesidades de asistencia de los países receptores en determinados ámbitos técnicos incluidos en el mandato de la Organización.
- ❑ **UNESCO.** Ningún programa tenía exceso de financiación; algunos estaban razonablemente bien financiados, como la educación preventiva contra el VIH/SIDA, pero no era así en todos los casos.
- ❑ **OMS.** El hecho de depender enormemente de las contribuciones voluntarias que se aportaban para fines específicos constituía un importante problema al intentar ejecutar de manera eficaz y equilibrada el presupuesto por programas, sobre todo en vista de la estructura descentralizada de seis oficinas regionales, y la necesidad de conseguir fondos suficientes para todas las oficinas y áreas de trabajo de la OMS. En 2002-2003, los fondos recaudados alcanzaron el objetivo presupuestario fijado, pero no se ajustaron a las prioridades establecidas; de las 35 áreas de trabajo, algunas tuvieron exceso de financiación, en particular la Preparación y Respuesta frente a Emergencias, y la Inmunización y Desarrollo de Vacunas, y otras no percibieron fondos suficientes, en particular Reducir los Riesgos del Embarazo y la Salud de la Mujer. La situación mejoró en 2004-2005, pero seguía habiendo desequilibrios.

Fuente: Respuestas al cuestionario y las entrevistas.

46. Para la Organización Marítima Internacional (OMI), era posible hacer compatibles sus prioridades con las de los donantes mediante acuerdos de asociación que garantizaran que las actividades de cooperación técnica se financiasen de común acuerdo, un sistema que también podía ser válido para las numerosas organizaciones que han establecido o están preparando acuerdos de asociación con los donantes.

47. En conversaciones con representantes de los donantes se manifestaron diferentes posiciones. Algunos señalaron que sus gobiernos no consideraban las contribuciones voluntarias como un medio para influir en las políticas o las prioridades de las organizaciones sino más bien para ayudar a poner en práctica esas prioridades, e indicaron que las asignaciones para fines específicos podían destinarse a programas con falta de financiación o a asistencia en caso de desastres repentinos. Para otros gobiernos, sin embargo, los fondos asignados con fines específicos reflejaban claramente su interés por determinadas cuestiones, pero con la seguridad de que se dispondría de una financiación estable y plurianual para abordarlas. También se

afirmó que la financiación para fines específicos podía depender de la idea que el donante se hacía de la gestión y el funcionamiento de las diversas organizaciones.

48. Representantes de los donantes también señalaron que la urgente necesidad de financiar ayuda humanitaria de emergencia, por ejemplo en caso de terremotos o de desastres como el tsunami ocurrido en el océano Índico en 2004, podía obligar a transferir fondos de otras prioridades, como los programas a más largo plazo para fomentar la capacidad de protección en casos de desastre, creando de este modo distorsiones. En tales situaciones solían influir también los llamamientos urgentes lanzados en los medios de comunicación, a menudo por altos funcionarios de las Naciones Unidas, para la financiación del socorro en casos de desastre.

49. Como puede verse por este breve análisis, la cuestión de la influencia de las preferencias de los donantes en las prioridades de los programas es compleja y presenta muchas facetas, y evidentemente no tiene solución fácil. Pero si se mantienen las tendencias actuales, la proporción de contribuciones voluntarias dentro de la financiación total seguirá aumentando, con el consiguiente riesgo de distorsión de las prioridades de los programas. De ahí la necesidad de unas modalidades de financiación flexibles, como la financiación temática y la financiación común, que constituyen el tema de la recomendación 2 *supra*. Los inspectores hacen también hincapié en la importancia vital de mantener una comunicación regular y un diálogo franco entre las diversas partes interesadas. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente permita a las organizaciones ejecutar con mayor eficacia sus programas.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deberían examinar las políticas y procedimientos vigentes de sus respectivas organizaciones que regulan la interacción con los países donantes y revisarlas, si procede, para que esa interacción se efectúe de manera sistemática y abierta.

Apoyo extrapresupuestario o complementario a las actividades ordinarias o básicas

50. Los recursos ordinarios o básicos son la esencia del multilateralismo, pero algunas organizaciones de las Naciones Unidas deben afrontar un déficit crítico de recursos básicos que afecta su capacidad para prestar servicios esenciales. En algunos casos, se utilizan recursos extrapresupuestarios o complementarios para colmar algunas lagunas y financiar servicios básicos.

51. Los recursos básicos son la columna vertebral de la financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas y un factor determinante de la capacidad de sus oficinas. Un programa sólido basado en recursos básicos es condición indispensable para el despliegue eficaz de fondos complementarios para fines específicos. Tanto en el UNICEF como en el PNUD, los recursos complementarios aumentaron con mayor rapidez que los básicos durante el período 2000-2004 y también se incrementaron como parte proporcional de los recursos totales (véase el anexo I, cuadro 1 *infra*). Esto plantea problemas de sostenibilidad, ya que los recursos básicos y los complementarios no suelen ser intercambiables. Puede haber dificultades para mantener las

estructuras programáticas y administrativas de apoyo y gestión de una cantidad cada vez mayor de fondos complementarios.

52. En la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), un fuerte descenso de la proporción de recursos básicos ha intensificado la presión sobre la infraestructura y ha dejado servicios administrativos esenciales infradotados de personal; ha sido necesario obtener contribuciones para fines específicos a fin de proseguir con la gestión basada en los resultados y el ciclo de gestión de los proyectos. Un estudio sobre la gestión del tiempo llevado a cabo por la ONUDD en 2004 en todas sus oficinas reveló que se utilizaban recursos extrapresupuestarios para financiar funciones básicas. El PNUMA padece también escasez de financiación básica, ya que las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente, principal fuente de financiación de las actividades del PNUMA, siguen siendo inferiores al presupuesto aprobado por su órgano rector, lo que obliga al PNUMA a reducir su programa de trabajo. Se emplean recursos complementarios para financiar funciones sustantivas fundamentales y una gran parte del personal del Programa.

53. De manera análoga, en los organismos especializados, las contribuciones voluntarias se emplean para financiar actividades básicas en algunos casos, como el programa de seguridad de la aviación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). El OIEA encuentra actividades básicas sin financiar en el presupuesto ordinario, entre las que figuran actividades que debían financiarse con fondos extrapresupuestarios, y actividades para las cuales no hay actualmente financiación prevista. En esos organismos en los que están disminuyendo los recursos del presupuesto ordinarios como proporción de los recursos totales, es cada vez más probable que al menos algunos trabajos básicos de carácter normativo tengan que financiarse mediante recursos extrapresupuestarios. Los inspectores estiman que ésta es una cuestión muy preocupante.

54. En sucesivas resoluciones sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General ha reiterado la importancia de los recursos básicos e instado a los países donantes, y a otros países que estén en condiciones de hacerlo, a que aumenten sustancialmente sus contribuciones a los presupuestos básicos u ordinarios del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y, siempre que sea posible, efectúen contribuciones multianuales²⁰.

Subvención de los recursos extrapresupuestarios o complementarios con cargo a recursos ordinarios o básicos

55. La administración de los recursos extrapresupuestarios o complementarios requiere un apoyo administrativo sustancial que entraña costos. La cuestión de los gastos de apoyo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha sido objeto de amplios estudios, como el informe publicado por la DCI en 2002²¹. Se ha reconocido en general que se produce una cierta subvención de esos costos con cargo a los recursos ordinarios o básicos. De hecho se ha observado que las políticas en materia de gastos de apoyo que siguen a la mayor parte de

²⁰ Resoluciones de la Asamblea General 53/192, sec. B; 56/201, sec. II y 59/250, sec. II.

²¹ JIU/REP/2002/3.

organizaciones del sistema de las Naciones Unidas permiten esta subvención, implícita o explícitamente, y que "el principio básico en que se basa la mayoría de las tasas de los gastos de apoyo de las Naciones Unidas -la fórmula original de PNUD- es que el reembolso parcial de los gastos de apoyo... constituye una expresión financiera apropiada de principios de coparticipación"²². No obstante estas consideraciones, los inspectores expresan su preocupación porque esa subvención transfiere recursos de los programas, proyectos o actividades encomendados por los órganos legislativos a otras actividades de un interés bilateral más restringido.

56. En el informe de la DCI de 2002 se puso de relieve la falta de armonización de las políticas y prácticas de recuperación de los gastos de apoyo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas²³. En respuesta a las recomendaciones de ese informe, y a las deliberaciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, se estableció un grupo de trabajo dirigido por la UNESCO bajo los auspicios de la Red de Presupuesto y Finanzas de la JJE. El grupo de trabajo ha establecido las siguientes definiciones y principios:

- ❑ Los gastos directos (por ejemplo, personal y equipo de los proyectos) deberían cargarse directamente a los proyectos;
- ❑ Los gastos indirectos fijos (por ejemplo, el personal administrativo superior) deberían financiarse mediante recursos ordinarios o básicos;
- ❑ Los gastos indirectos variables, conocidos también como gastos de apoyo a los programas (por ejemplo, las dependencias administrativas que prestan apoyo a actividades de los proyectos) deberían recuperarse de los proyectos.

57. El grupo de trabajo llegó hace poco a la conclusión de que las políticas de recuperación de costos deberían abarcar tanto los gastos de apoyo a los programas como los gastos directos y que ambos tipos de gastos deberían recuperarse íntegramente de los proyectos extrapresupuestarios²⁴. También se informó de que se estaba trabajando en colaboración para preparar metodologías que permitieran calcular los gastos de personal estándar²⁵. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE ha apoyado las conclusiones del grupo de trabajo, y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha acordado tomar como base esas conclusiones en su propio trabajo sobre la armonización de las políticas de recuperación de gastos de apoyo. Los inspectores están firmemente convencidos de que hay una necesidad urgente de acelerar la armonización de las políticas de recuperación de gastos de apoyo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sobre la base de las conclusiones del grupo de trabajo de la Red de Presupuesto y

²² *Ibíd.*, párrs. 11 a 15.

²³ *Ibíd.*, párrs. 57 a 65 y recomendación 11.

²⁴ CEB/2005/5, párrs. 48 a 54.

²⁵ Unos consultores han emprendido un estudio de la viabilidad técnica de aplicar principios de contabilidad de costos en la Secretaría de las Naciones Unidas y se presentará un informe más amplio a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones (A/60/714).

Finanzas de la JJE. Se prevé que la aplicación de la recomendación siguiente supondrá una mejora de la gestión gracias al desarrollo y la difusión de la mejor práctica disponible.

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que aceleraran la labor de armonización de las políticas de recuperación de los gastos de apoyo que actualmente se está realizando bajo los auspicios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE).

Costos de transacción elevados

58. La gestión de muchos ciclos y procedimientos distintos de los donantes puede acarrear costos de transacción elevados. Las organizaciones estimaron a menudo que, entre otras cosas, constituían un problema las gravosas exigencias de presentación de informes de determinados donantes. Las pequeñas contribuciones para fines específicos también entrañan unos costos administrativos relativamente altos, pero tratar de rehusar esas donaciones podría tener un efecto disuasorio.

Cuestiones de programación

59. Algunas secretarías indicaron que la presión constante a que están sometidas para recaudar fondos podría influir en sus decisiones de programación. Programas sobre temas que actualmente están en el candelerero, como la ayuda en situaciones posteriores a conflictos, pueden atraer financiación con mucha facilidad que otros temas que podrían encajar mejor en las prioridades programáticas de la organización. De este modo la competencia para recaudar recursos puede aumentar el riesgo de distorsión de las prioridades de los programas. Otra cuestión tenía que ver con la selectividad de las asignaciones específicas, que provocaba una fragmentación en la ejecución de los programas, algo que preocupaba en especial a la ONUDI en sus intentos por ejecutar programas integrados.

Transferencia de recursos a actividades de recaudación de fondos

60. Las organizaciones deben gastar recursos para recaudarlos. A medida que aumenta el volumen de recursos extrapresupuestarios o complementarios como proporción del total y se intensifica la competencia para conseguir dichos recursos, es cada vez más necesario dedicar más tiempo y esfuerzos a las actividades de recaudación de fondos. En el anexo II del presente informe figura un resumen de las estrategias, estructuras y procedimientos actuales de movilización de recursos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La recaudación de fondos es una actividad que requiere mucho trabajo y personal y las estructuras en que se basa deben estar dotadas de profesionales con experiencia y de personal de apoyo adecuado, con lo que se transfieren recursos de las actividades de los programas y los proyectos.

Cuestiones de recursos humanos

61. En el reglamento del personal de las Naciones Unidas se limita la prórroga de los contratos de expertos empleados para trabajar en proyectos, y uno de los organismos técnicos que contrataba a expertos muy especializados consideró que eso constituía un problema para la ejecución de los programas. Otras organizaciones estimaron que el carácter temporal de los contratos del personal financiado mediante fondos extrapresupuestarios podía afectar su moral y tener efectos disuasorios. La moral del personal también podía verse afectada negativamente por el empleo de personal gratuito si se veía que ese personal gozaba de alguna ventaja en una posterior contratación, ya fuese por concurso ya fuese según otros criterios. La mayoría de las organizaciones informaron de que aplicaban reglas estrictas en caso de posterior contratación de ese personal, pero algunas reconocieron que podía tener alguna ventaja comparativa. También podía tener efectos disuasorios el hecho de que en algunos casos el personal proporcionado gratuitamente disfrutara de condiciones de empleo más favorables que el personal ordinario.

62. No es fácil determinar la repercusión que estas cuestiones de recursos humanos tienen en la ejecución de los programas, pero preocupan a varias organizaciones. Los inspectores han expresado su especial preocupación por el hecho de que, en la mayoría de las organizaciones, los expertos asociados y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico proceden exclusivamente de países desarrollados, y estiman que debería haber una representación geográfica más equilibrada. Se espera que la aplicación de la recomendación siguiente aumente la eficacia de esos programas.

Recomendación 5

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que se aseguraran de que en los acuerdos negociados con los países donantes para llevar a cabo programas de expertos asociados o funcionarios subalternos se incluyera un componente para la financiación de candidatos de países no representados o infrarrepresentados.

IV. DINÁMICA DE LA FINANCIACIÓN

A. La competencia por los recursos

63. Aunque la financiación voluntaria va en aumento, esos recursos siguen siendo escasos en comparación con la demanda y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas compiten por ellos, entre sí y también con otras entidades, como las organizaciones no gubernamentales (ONG). La intensidad de esta competencia depende de varios factores, como la singularidad de cada mandato y las consiguientes ventajas comparativas. La mayor parte de las organizaciones, sean organismos técnicos especializados, fondos o programas, informaron acerca de casos concretos en los que se encontraron en competencia con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para obtener financiación para actividades en esferas programáticas similares, por ejemplo la lucha contra el VIH/SIDA. Las organizaciones coincidieron en que por lo general esa competencia era sana y reconocieron que era necesario esforzarse constantemente por mejorar la ejecución de los programas y la presentación de informes a fin de mantener la confianza establecida con los donantes, opinión que éstos también comparten.

64. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hicieron hincapié en el aumento de la competencia del sector de las ONG en los diez últimos años, en particular las ONG más importantes del hemisferio norte y, más recientemente, del hemisferio sur. Las ONG lograban captar una cantidad considerable de fondos de los gobiernos, por lo que representaban una competencia directa a nivel nacional, en particular en los programas humanitarios. El ACNUR, por ejemplo, solía utilizar a las ONG como organismos de ejecución, pero algunas de ellas ahora recibían financiación directamente de los donantes y la proporción del presupuesto del ACNUR destinada a los organismos de ejecución había disminuido drásticamente en los diez últimos años. Un país donante consideraba que las ONG eran más eficientes y eficaces y menos burocráticas que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y canalizaba la mayor parte de su financiación voluntaria por conducto de las ONG, pero no todos los demás donantes compartían esta opinión.

65. Aunque en general se reconocían los beneficios de la competencia, algunas organizaciones señalaron los costos que suponían los esfuerzos prolongados y no siempre fructíferos para recaudar fondos. Además, en los casos en que los recursos se asignaban por licitación, podían presentarse varias otras dificultades, como la incompatibilidad de las normas jurídicas y financieras, la brevedad de los plazos para elaborar propuestas técnicas y financieras, y la posibilidad de que las condiciones estuvieran fijadas de antemano. La OIT, por ejemplo, manifestó que factores de ese tipo limitaban su participación en licitaciones para proyectos financiados por los bancos de desarrollo, la Unión Europea y los organismos donantes bilaterales²⁶.

66. Otro efecto negativo de la competencia por los recursos está relacionado con los niveles de los gastos de apoyo. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan múltiples tasas de gastos de apoyo, que se sitúan entre el nivel estándar del 13 y 0%²⁷. Aunque en muchos

²⁶ GB.291/TC/1, párr. 15.4.

²⁷ Para un examen de las tasas de gastos de apoyo de actividades extrapresupuestarias aplicadas por ocho organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, véase el documento JIU/REP/2002/3, págs. 14 a 16.

casos esta multiplicidad de tasas se justifica por la diversidad de las actividades de los programas y el grado de utilización de mano de obra que suponen, los arreglos de financiación y las estructuras de los gastos, es evidente que la competencia por los escasos recursos extrapresupuestarios o complementarios disponibles también es un factor determinante del nivel de los gastos de apoyo. En el informe de la DCI de 2002 sobre los gastos de apoyo se indicaba que la competencia entre los organismos especializados por los recursos extrapresupuestarios o complementarios basada en las tasas de gastos de apoyo era relativamente limitada, pues estos organismos solían operar en mercados distintos. La competencia era mayor, sin embargo, entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con mandatos análogos o duplicados en ámbitos como el desarrollo o la ayuda humanitaria; en esos casos, era más frecuente que los donantes se vieran influenciados por el nivel de los gastos de apoyo²⁸.

67. A falta de una evaluación de los gastos en todo el sistema, no hay datos que indiquen una correlación entre las tasas de gastos de apoyo relativamente más bajas que utilizan algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y una mayor eficacia. Sin embargo, los donantes pueden considerar que unas tasas más bajas son un indicador de eficacia y no se debe subestimar la ventaja comparativa que ello supone para una organización que busca captar recursos. A este respecto, la práctica del PNUD, consistente en consignar los gastos de apoyo indirectos como parte de los insumos y desembolsos sustantivos de sus proyectos, ha sido motivo de particular preocupación, pues parecería distorsionar las ventajas comparativas a favor del PNUD²⁹.

B. Financiación procedente del sector privado

68. La colaboración del sistema de las Naciones Unidas con el sector privado no es un fenómeno nuevo, pero han surgido iniciativas nuevas en los últimos años, como la proliferación de fondos y fundaciones mundiales y otras alianzas entre el sector público y el sector privado. Frente a la creciente competencia por los recursos, algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han intentado incrementar las corrientes de fondos procedentes del sector privado.

69. Los datos proporcionados por las organizaciones sobre las contribuciones del sector privado, ONG y particulares, correspondientes al período 2000-2005, reflejan que en la mayor parte de los casos se producían fluctuaciones de un año a otro y no podían distinguirse unas tendencias claras. En la mayoría de las organizaciones, estos recursos siguen siendo un componente muy pequeño de la financiación total procedente de contribuciones (cuadro 1). Entre los fondos y programas, el UNICEF sigue siendo la excepción, pues alrededor de la tercera parte de sus ingresos anuales provienen de las recaudaciones de sus 37 comités nacionales. Entre los organismos especializados, sólo la OMS consiguió una financiación significativa procedente del sector privado, ONG o particulares.

²⁸ *Ibíd.*, párrs. 53 a 56.

²⁹ *Ibíd.*, párrs. 41 y 42 y recomendación 7.

Cuadro 1

**Financiación del sector privado, organizaciones no gubernamentales y particulares;
algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

Fondos y programas de las Naciones Unidas	Recursos provenientes del sector privado, ONG y particulares, en porcentaje de los recursos totales ^a		Organismos especializados y OIEA	Recursos provenientes del sector privado, ONG y particulares, en porcentaje de los recursos totales ^a	
	2000	2005		2000	2005
UNICEF	36,4	32,9 ^b	OIT	0,4	0,8
FNUAP	4,3	2,2	UNESCO	1,7	3,1
PMA	0,3	0,9	OMS	21,6 ^c	11,4
ONUDD	0,9	1,5	UIT	3,3	7,8
ACNUR	2,0	2,7	ONUDI	0,9	1,8
OOPS	0,5	3,4	OIEA	0,8	1,7

Fuente: Datos facilitados por las organizaciones.

^a Los recursos totales comprenden las cuotas prorrateadas y las contribuciones voluntarias, pero no los ingresos procedentes de otras fuentes.

^b 2004.

^c Refleja la recepción excepcional de contribuciones en especie.

70. Aunque la mayoría de las organizaciones reconocieron las posibilidades del sector privado como fuente de financiación, algunas señalaron la necesidad de adoptar una política adecuada y dotarse de los instrumentos necesarios para recibir fondos procedentes de empresas y particulares del sector privado.

C. Factores que restan eficacia a la recaudación de fondos

71. Los inspectores recogieron las opiniones de las secretarías sobre las limitaciones existentes para una recaudación eficaz de fondos. Aunque muchas señalaron factores propios de sus organizaciones, se pusieron de manifiesto algunos puntos comunes, como el desconocimiento por parte de las secretarías de las nuevas modalidades e instrumentos de ayuda, como los fondos mundiales y otras asociaciones entre el sector público y el privado, o las restricciones normativas para acceder a esos instrumentos y la necesidad de directrices pertinentes y de una formación adecuada para el personal interesado. Otro factor que entorpecía la recaudación de fondos era el que no se lograra demostrar las posibilidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para crear valor añadido, lo cual se atribuía a deficiencias de comunicación, en particular en la gestión de las relaciones públicas y las actividades de promoción. Algunas secretarías indicaron que muchos de los donantes consideraban que no había coordinación entre los enfoques adoptados por los asociados, lo cual se traducía en redundancias e ineficacia y repercutía negativamente en la recaudación de fondos. Entre las demás limitaciones indicadas cabe mencionar las condiciones impuestas por los donantes, los ciclos presupuestarios breves y rígidos y los plazos poco realistas, los trámites burocráticos y una escasa capacidad de absorción.

D. Asociaciones

72. La coordinación, la colaboración y la asociación eran, a juicio de las organizaciones, factores clave en la competencia por la financiación. La OIT, por ejemplo, indicó que coordinaba cada vez más su programación en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y que tenía previsto tomar parte en iniciativas conjuntas de recaudación de fondos, en particular a nivel nacional. La FAO tenía por norma intentar asociarse con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo actividades de alcance mundial, interregional, regional o subregional, como la lucha contra la gripe aviar. El PNUD indicó que había establecido una Dirección de Recursos y de Alianzas Estratégicas. El UNICEF indicó que en cuestiones sustanciales como el VIH/SIDA también se había intensificado la colaboración entre organismos, en particular entre los copatrocinadores del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). Algunas organizaciones opinaron que, aunque algunos mecanismos como el MANUD habían mejorado la coordinación de la programación a nivel nacional en los últimos años, todavía quedaba mucho por hacer.

73. Los países donantes daban mucha importancia a la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en la esfera de las actividades humanitarias, y algunos indicaron que la colaboración con las ONG locales era esencial. Tanto los países donantes como las propias organizaciones hicieron hincapié en la necesidad de establecer alianzas entre las diferentes partes interesadas.

V. ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

74. El reforzamiento de la situación financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es un objetivo tanto de los órganos rectores como de las secretarías de las organizaciones respectivas, y los jefes ejecutivos regularmente presentan informes sobre las medidas adoptadas para mejorar los niveles de financiación, ya sea mediante la recaudación de cuotas prorrateadas o contribuciones prometidas, ya sea consiguiendo fondos adicionales. Las organizaciones se han propuesto encontrar nuevas formas de aumentar sus recursos y algunas están preparando o actualizando políticas y estrategias de movilización de recursos para proceder de manera más sistemática. Esas estrategias están concebidas para reforzar la capacidad de las organizaciones de cumplir sus mandatos aumentando la financiación procedente tanto de fuentes tradicionales como de otras fuentes, mejorando su estabilidad y previsibilidad, ampliando la base de donantes y fomentando el uso de técnicas innovadoras de recaudación de fondos.

75. El anexo II contiene un panorama general de las estrategias, estructuras y prácticas de movilización de recursos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y más adelante se examinan algunas de ellas más detenidamente. Los inspectores constataron que las organizaciones suelen tener directrices y procedimientos internos para interrelacionarse con los gobiernos donantes y que algunas han creado mecanismos de control análogos con respecto al sector privado. Sin embargo, como era de esperar, las estrategias de movilización de recursos procedentes del sector empresarial oficialmente adoptadas por los órganos legislativos son más comunes entre los fondos y programas que dependen íntegramente o en gran medida de la financiación voluntaria que entre los organismos especializados.

A. Estrategias de movilización de recursos

Algunos fondos y programas

76. A mediados de los años noventa, al adoptar medidas de reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y esferas conexas, la Asamblea General reconoció la necesidad de incrementar considerablemente los recursos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo en forma previsible, continua y segura (resolución 50/227). También indicó que los rasgos fundamentales de dichas actividades operacionales debían ser su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y multilateralismo y su capacidad de atender con flexibilidad a las necesidades de los países en desarrollo. En consecuencia, instó a los órganos rectores del UNICEF, el PNUD, el FNUAP y el PMA a que adoptaran un objetivo específico y realista en materia de recursos básicos, basado en las necesidades derivadas de sus programas y de los mandatos específicos de cada uno de ellos³⁰. Se elaboraron y adoptaron estrategias de financiación acordes con esas orientaciones.

77. La estrategia de movilización de recursos del UNICEF de 1998 se expuso claramente en un documento exhaustivo, aprobado por su Junta Ejecutiva, en el que se hacía hincapié en la necesidad de aumentar la cuantía y la previsibilidad de los recursos, lograr una mayor repartición

³⁰ Resoluciones de la Asamblea General 50/227, párrafos 1, 4 y 12 del anexo I, y 52/203, cuarto párrafo del preámbulo y párrafo 6.

de la carga y otros asuntos relacionados con la financiación complementaria, como los planteamientos temáticos o multinacionales y la presentación de informes³¹. También se indicaron las principales iniciativas que podía emprender la secretaría con el fin de apoyar la estrategia, como tareas de comunicación, recaudación de fondos del sector privado y actividades en las oficinas exteriores. Se pidió a las oficinas en los diferentes países que elaboraran estrategias de recaudación de fondos para obtener financiación complementaria, como parte de los procesos de planificación para cada país.

78. La estrategia del UNICEF fue actualizada en 2006 en consonancia con las tendencias actuales de la financiación, como la descentralización, la proliferación de las alianzas y fundaciones mundiales, la financiación mediante donaciones, el apoyo directo a los presupuestos y la reforma y armonización de las Naciones Unidas, que entrañan entre otras cosas la creación de mecanismos para traspasar fondos por medio de la programación conjunta. La nueva estrategia reconocerá los nuevos planteamientos, el carácter cambiante de la cooperación para el desarrollo y las prioridades nacionales para recibir ayuda, así como la correspondiente capacidad del personal de cada país.

79. La estrategia de financiación del PNUD, tal como se describe en la decisión 98/23 de su Junta Ejecutiva, adoptó objetivos anuales de financiación y un marco de financiación multianual que integra los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas, con el objetivo de incrementar los recursos básicos. Mediante este marco se alienta a los Estados miembros a que anuncien sus contribuciones voluntarias básicas con arreglo a un ciclo de tres años, si es que están en condiciones de hacerlo, junto con sus calendarios de pago. El marco de financiación multianual ha evolucionado y actualmente tiene dos componentes: el marco de resultados estratégicos y el marco integrado de recursos. Este último reúne todas las fuentes de financiación, tanto de recursos básicos como de recursos complementarios, correspondientes a los programas, el apoyo, la gestión y administración de los programas y el apoyo a las actividades operacionales de las Naciones Unidas³².

80. En 2001, a petición de su Junta Ejecutiva (decisión 98/2), el PNUD emprendió una evaluación de todos los recursos complementarios. La evaluación incluyó la recomendación de que se adoptara un planteamiento diferenciado de la movilización de recursos³³. En general, la estrategia de movilización de recursos habría de atenerse a principios claramente establecidos, pero era probable que en las oficinas sobre el terreno los pormenores de la estrategia variarían de un país a otro, en función de las circunstancias propias de cada país y región. Como parte de la estrategia general, hallar nuevas fuentes de financiación era tan esencial como reforzar las alianzas con los principales organismos bilaterales y multilaterales. Concertando acuerdos mundiales con los donantes se facilitarían considerablemente acuerdos análogos a nivel nacional. Además, el PNUD debería proponerse claramente movilizar recursos en función de las prioridades del desarrollo. Por último, era preciso actualizar considerablemente las

³¹ E/ICEF/1999/5.

³² "Segundo marco de financiación multianual, 2004-2007", DP/2003/32.

³³ "Evaluación de los recursos no básicos del PNUD", Oficina de evaluación del PNUD, junio de 2001, párr. 9.4, presentada a la Junta Ejecutiva con la signatura DP/2001/CRP.12.

competencias y conocimientos de los equipos de las oficinas del PNUD en los distintos países, concentrándose en el logro de resultados, en las competencias sustantivas y técnicas correspondientes a las esferas temáticas prioritarias y en la capacidad de liderazgo y la iniciativa empresarial. La Junta Ejecutiva del PNUD no ha adoptado oficialmente la estrategia de movilización de recursos recomendada, limitándose a tomar nota del informe de evaluación en 2002³⁴.

81. En 1999, el PMA examinó sus estrategias de recaudación de fondos atendiendo a las resoluciones 50/227 y 52/203 de la Asamblea General, así como a las conclusiones de su propio grupo de trabajo sobre políticas de recursos y financiación a largo plazo. La estrategia de movilización de recursos adoptada por la Junta Ejecutiva en 2000 estaba encaminada a aumentar la previsibilidad de la financiación alentando a los donantes a que hicieran promesas indicativas multianuales, sobre la base de sus obligaciones dimanantes del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria y buscando estipular acuerdos modelo con el gobierno de cada país donante a fin de facilitar una estimación de los recursos anuales previstos³⁵. Las medidas adoptadas para promover las contribuciones multilaterales y para suavizar las condiciones impuestas estaban encaminadas a aumentar la flexibilidad, mientras que la seguridad de los recursos podría incrementarse con una mayor repartición de las cargas entre los donantes nuevos y los ya existentes. Se reconoció la importancia del sector privado para concienciar al público acerca del PMA y como fuente de recursos nuevos. Se propusieron diferentes medidas para lograr financiación para el desarrollo y capacidad de respuesta en caso de emergencia, incluidas las emergencias "olvidadas", así como para los procedimientos internos, como la simplificación y normalización de los informes de los proyectos.

82. En el período 2000-2005, el PMA adoptó otras medidas para aumentar su capacidad de movilización de recursos, como la descentralización de algunas actividades, con miras a fortalecer las relaciones con el conjunto de sus donantes. También adoptó una estrategia para lograr la participación de otros gobiernos e instituciones privadas a fin de ampliar su base de donantes³⁶. Para los gobiernos donantes potenciales sin capacidad de recuperación total de los costos, pero que reunieran ciertos requisitos para participar, se propuso una asistencia en forma de acuerdos de hermanamiento. Guiándose por el marco de cooperación con donantes del sector privado establecido en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, se elaboró una estrategia de relación con los donantes privados impulsada por la demanda y basada en las necesidades del PMA.

83. La elaboración de la estrategia de movilización de recursos del PNUMA también respondía a la resolución 50/227 de la Asamblea General, así como a diversas decisiones adoptadas por su órgano legislativo en el período 1997-2000. Los objetivos de la estrategia consistían en estabilizar la financiación de las actividades del PNUMA procedente de fuentes tradicionales, incrementar su cuantía y previsibilidad, ampliar la base de donantes del sector gubernamental y

³⁴ DP/2003/2.

³⁵ WFP/EB.3/2000/13; WFP/EB.3/2000/3-B.

³⁶ WFP/EB.3/2004/15; WFP/EB.3/2004/4-C.

del no gubernamental y estimular la creatividad en la recaudación de fondos³⁷. Las medidas adoptadas para movilizar fondos adicionales procedentes de fuentes tradicionales consistían en instar a grupos de países a comprometerse colectivamente y garantizar que sus contribuciones voluntarias alcanzaran determinados porcentajes del presupuesto por programas aprobado y concertar alianzas estratégicas tanto financieras como programáticas con mecanismos regionales y mundiales de financiación. La recaudación de fondos del sector privado se realizaría aplicando estrictamente directrices trazadas por el Secretario General acerca de la cooperación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial, pero también se reconoció la necesidad de adoptar planteamientos innovadores en este sector competitivo.

Algunos organismos especializados

84. En 2004, el Consejo de Administración de la OIT adoptó una estrategia de movilización de recursos. En la estrategia se individualizaron determinados desafíos, como la necesidad de ampliar y consolidar la base de donantes y conseguir un mayor equilibrio sectorial y geográfico en las actividades de cooperación técnica. Asegurar la continuidad a largo plazo de las labores de cooperación técnica fue otro de los asuntos abordados, así como los elevados gastos de transacción que entrañan los procedimientos aplicados en función de los donantes³⁸. Para hacer frente a esas dificultades, la OIT busca concertar acuerdos de asociación con un número creciente de donantes sobre la base de mecanismos plurianuales de financiación y de adopción de decisiones, compatibles con los ciclos de programación y las prioridades estratégicas de la OIT. También se prevé ampliar el papel que desempeñan las oficinas exteriores de la OIT, negociando con representantes de los donantes en el plano local para movilizar recursos adicionales. Para poner en práctica su estrategia, la OIT está adoptando medidas para mejorar sus mecanismos internos de movilización de recursos y se ha concentrado en varios elementos clave expuestos en un informe presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2006³⁹.

85. En 2005, tras organizar consultas internas, la secretaría de la OMS elaboró un marco amplio de movilización de recursos, en el que se recomendaban nuevos planteamientos, como la creación de un servicio de movilización de recursos que cumpliera funciones de coordinación y apoyo orientadas a prestar servicios a las oficinas y al personal de cada nivel de la Organización con el fin de permitirles una mejor interrelación con los donantes⁴⁰. Un grupo consultivo de directivos de alto nivel se encargaría de orientar al servicio de movilización de recursos y fijar objetivos y metas, y gran parte del personal recibiría formación en materia de movilización de recursos y fortalecimiento de la capacidad. También se propusieron medidas para mejorar la movilización de recursos en los diferentes países, como una mayor delegación de autoridad en los representantes en los países y la incorporación de la movilización de recursos como uno de los objetivos de las estrategias de cooperación en los países. También se prevé una estrategia

³⁷ UNEP/GC.21/7/Add.1.

³⁸ GB.291/TC/1, noviembre de 2004, parte II.

³⁹ "La función de la OIT en la cooperación técnica", Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006, informe VI, parte III.

⁴⁰ "Resource Mobilization Framework", OMS, diciembre de 2005.

institucional clara de comunicación y promoción y nuevos mecanismos de financiación, así como una ejecución por etapas en un período de dos años. El marco de movilización de recursos sirve de base para futuras consultas y la posterior formulación de políticas y estrategias de movilización de recursos para toda la Organización. Además, la OMS ha participado en extensos debates con sus Estados miembros donantes para fomentar la armonización y alineación de las contribuciones de conformidad con el presupuesto por programas aprobado, así como la simplificación de los requisitos para una gestión asociada.

86. Como se desprende de la breve reseña anterior, algunas organizaciones han alcanzado progresos considerables en la elaboración de estrategias de movilización de recursos. Con la creciente generalización de la financiación voluntaria en el sistema de las Naciones Unidas, todas las organizaciones se verán en la necesidad de adoptar tales estrategias. Los inspectores opinan que los órganos legislativos desempeñan un papel fundamental en el fomento y el apoyo de esos procesos, y estiman que la aplicación de la siguiente recomendación permitirá a las organizaciones ejecutar con mayor eficacia sus programas.

Recomendación 6

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que prepararan una estrategia institucional de movilización de recursos a fin de presentarla al examen y aprobación de los órganos legislativos.

B. Recaudación de fondos descentralizada

87. Las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas del último decenio y las decisiones adoptadas por la Asamblea General en el contexto de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, tienden a prestar cada vez más atención a las operaciones a nivel nacional. Se busca lograr una mayor armonización por medio del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, el sistema de evaluación común para los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como los planes nacionales de desarrollo, haciendo hincapié en la complementariedad y la integración de los programas. Se están realizando esfuerzos análogos en la esfera humanitaria por medio de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el procedimiento de llamamientos unificados que se inició en 1994. En este contexto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, al igual que los organismos donantes, están descentralizando cada vez más sus procedimientos y actividades de financiación. En la OIT, por ejemplo, en 2002 los fondos movilizados localmente representaban alrededor del 15% de la financiación total de la cooperación técnica, mientras que en 2004 habían aumentado al 25%.

88. Como se muestra en el anexo II, la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recaudan fondos a nivel nacional y también es frecuente que los departamentos técnicos de diferentes organismos entablen contactos directos con los donantes. Sin embargo, esa multiplicidad de enfoques no siempre es óptima desde el punto de vista de las prioridades

programáticas de la organización y podría provocar otras deficiencias como duplicación de actividades, falta de uniformidad y malentendidos. En la guía exhaustiva del ACNUR para las oficinas en los países sobre las relaciones con los donantes y la movilización de recursos se recurre a estudios de casos para ilustrar los problemas que pueden plantearse por falta de coordinación en las actividades de recaudación de fondos entre las oficinas en los países y la sede, y las repercusiones que ello puede tener en las relaciones con los donantes. Las organizaciones reconocen la necesidad de una coordinación centralizada de la movilización de recursos para evitar esos problemas. Los inspectores consideran que la aplicación de la siguiente recomendación hará más eficaces las actividades de movilización de recursos.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos deberían procurar que la estrategia de movilización de recursos que se prepare para sus respectivas organizaciones prevea una entidad coordinadora centralizada y que en los instrumentos administrativos apropiados se especifiquen claramente las funciones, las responsabilidades y todas las competencias delegadas para la movilización de recursos.

VI. DE CARA AL FUTURO

89. En su informe titulado "Opciones y modalidades de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas", el Secretario General ha declarado que "la insuficiencia de recursos básicos tanto para fines administrativos como para la elaboración de programas constituye la limitación principal que afecta el desempeño de las entidades dedicadas al desarrollo"⁴¹. En el análisis realizado en todo el sistema presentado por los inspectores en este informe se ha destacado la importancia fundamental de contar con recursos ordinarios o básicos suficientes y previsibles para la ejecución eficaz de los programas, no sólo en lo que respecta al desarrollo, sino en todas las esferas de acción de las Naciones Unidas.

90. Iniciativas recientes reconocen la necesidad de cambiar. En la Declaración de Roma sobre la armonización de febrero de 2003, las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y las instituciones financieras multilaterales, así como los países asociados, reconociendo la necesidad de un desarrollo más eficaz, destacaron la importancia de un plan nacional que hiciera hincapié en el protagonismo de los países y en el liderazgo de los gobiernos; incluyera actividades de fortalecimiento de la capacidad y reconociera diversas modalidades de ayuda. En la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de marzo de 2005, los ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, se declararon resueltos a emprender acciones de largo alcance con vistas a reformar las formas en las que suministraban y gestionaban la ayuda, conviniendo en utilizar indicadores para medir el progreso desde el punto de vista de la apropiación, la armonización, la alineación, los resultados y la mutua responsabilidad.

91. En la esfera de la ayuda humanitaria, en 2003 diferentes organismos y entidades hicieron suyos en Estocolmo los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (véase el párrafo 39, *supra*). Las buenas prácticas abarcaban la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes y reconocían la necesidad de dar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, así como de esforzarse por asegurar una financiación previsible y flexible a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias importantes.

92. En febrero de 2006, en respuesta al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, el Secretario General estableció un grupo de alto nivel encargado de estudiar las formas en las que el sistema de las Naciones Unidas pudiera trabajar de forma más coherente y eficaz a nivel mundial en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente. El mandato del grupo abarcaba "la cuestión general de una financiación más previsible del sistema de las Naciones Unidas [...] y su impacto sobre los sistemas actuales y la reforma propuesta [...]"⁴². El grupo ha organizado consultas con los diferentes interesados, en particular una reunión sobre la financiación orientada al logro de resultados, en la que examinó la situación actual y diferentes

⁴¹ A/60/83-E/2005/72, párr. 20.

⁴² <http://www.un.org/spanish/events/panel/html/page2.html>.

opciones de financiación⁴³. Los inspectores encomian al Secretario General por haber tomado la iniciativa de establecer el grupo y por haber logrado que los asuntos relativos a la financiación constituyeran un elemento central de su labor⁴⁴. Los inspectores instan al Secretario General a que agilice las reformas en curso, encaminadas a aumentar la previsibilidad de la financiación del sistema de las Naciones Unidas.

93. Los Jefes de Estado y de Gobierno, al aprobar el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, reafirmaron "la vital importancia de contar con un sistema multilateral eficaz" y subrayaron "la función central de las Naciones Unidas"⁴⁵. Los inspectores tienen la sincera esperanza de que esta reafirmación anuncie aportaciones de fondos ordinarios o básicos suficientes, previsibles y estables para sustentar el sistema multilateral de las Naciones Unidas a largo plazo.

⁴³ <http://www.un.org/spanish/events/panel/html/page3.html>.

⁴⁴ El informe del grupo de alto nivel se publicó al concluir la redacción del presente informe.

⁴⁵ Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 6.

Anexo I

TENDENCIAS DE LA FINANCIACIÓN, 2000-

1. En todas las organizaciones, determinados factores han repercutido en las tasas de crecimiento observadas durante este período, en particular la depreciación del dólar de los Estados Unidos con respecto a otras monedas y la financiación de las respuestas a los desastres naturales.

Oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas

2. Los asuntos humanitarios dependen considerablemente de la financiación extrapresupuestaria: en 2005 sólo el 11% del presupuesto total de la OCAH se financiaba con fondos ordinarios de las Naciones Unidas. Las contribuciones voluntarias a la OCAH aumentaron bruscamente en 2004 con respecto a 2003, en parte por las reacciones de los donantes frente a los desastres naturales.

3. Los recursos totales del ACNUDH se incrementaron en un 90% entre 2000 y 2005, con un aumento de los recursos presupuestarios ordinarios y extrapresupuestarios del 70 y del 100% respectivamente; en 2005 los recursos extrapresupuestarios representaban dos terceras partes del total. Cumpliendo la recomendación de la Cumbre Mundial de 2005, la Asamblea General decidió duplicar la financiación del presupuesto ordinario del ACNUDH en un período de cinco años.

Cuadro 1

Principales fondos y programas de las Naciones Unidas

	Tasa de crecimiento de los recursos básicos y complementarios 2000-2005 (porcentaje)		Recursos complementarios como porcentaje de los recursos totales	
	Básicos	Complementarios	2000	2005
UNICEF	<i>35,5^a</i>	<i>101,7</i>	49,7	59,6
PNUD	32,8	96,9	71,3	78,6
FNUAP	36,9	35,4	35,8	35,5
PMA	11,6	63,3	98,9	99,3

Fuente: Datos proporcionados por el UNICEF, el PNUD, el FNUAP y el PMA.

^a Los datos en cursivas corresponden a 2004.

4. En el FNUAP, tanto los recursos básicos como los complementarios se incrementaron en poco más de un tercio entre 2000 y 2005 y las contribuciones complementarias siguieron siendo alrededor de una tercera parte de las contribuciones totales. Los recursos básicos del PNUD

¹ El presente análisis abarca los recursos procedentes de las cuotas prorrateadas y las contribuciones voluntarias; no se incluyen los ingresos procedentes de otras fuentes.

y el UNICEF presentaron tasas de crecimiento similares, pero las contribuciones complementarias se incrementaron tres veces más que las básicas, es decir que el porcentaje de las contribuciones totales correspondiente a contribuciones complementarias aumentó bruscamente, llegando a un 79 y un 60%, respectivamente. De estas organizaciones, sólo el UNICEF recibe una financiación voluntaria de fuentes del sector privado, que se incrementó más del 50% entre 2000 y 2005.

5. Sólo una pequeña proporción de los recursos del PMA se reciben en forma de contribuciones multilaterales (básicas) en efectivo para fines generales; el resto se asigna a fines específicos y está constituido por aportaciones multilaterales dirigidas, que se perciben en efectivo o en especie, en forma de bienes y servicios. Aunque el nivel de ambos tipos de recursos varió entre 2000 y 2005, el incremento de las contribuciones en efectivo para fines generales fue mucho más lento que el de las contribuciones multilaterales dirigidas.

Cuadro 2

Algunos programas de las Naciones Unidas

	Tasa de crecimiento de los recursos básicos y los recursos complementarios 2000-2005 (porcentaje)				Recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas como porcentaje de los recursos totales		Recursos complementarios como porcentaje de los recursos totales	
	Recursos presupuesto ordinario	Otros recursos básicos	Total recursos básicos ^a	Recursos complementarios	2000	2005	2000	2005
ONUDD	61,5	5,5	29,5	111,3	14,2	12,5	66,9	76,6
ACNUR	96,4	70,5	73,9	52,0	2,7	3,4	79,6	77,3
OOPS	48,4	41,1	41,5	119,2	3,6	3,4	23,6	32,4
PNUMA	20,5	8,9	9,7	56,3	4,3	4,1	37,1	45,7

Fuente: Datos proporcionados por la ONUDD, el ACNUR, el OOPS y el PNUMA.

^a El total de los recursos básicos comprende tanto los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas como otros recursos básicos.

6. Tras la reestructuración emprendida en 2003, se creó un programa consolidado para las drogas y el delito. En total, los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas se incrementaron en un 62% entre 2000 y 2005 en la ONUDD, pero disminuyeron en porcentaje de los recursos totales. Los recursos complementarios aumentaron casi cuatro veces más que los recursos básicos totales, es decir que la proporción de los recursos complementarios en los recursos totales pasó bruscamente de alrededor del 67 al 77%. Por la disminución de la importancia relativa de los fondos destinados a fines generales y por su imprevisibilidad, se ha dificultado considerablemente la ejecución del programa sobre estupefacientes encomendado a la ONUDD. La necesidad de conseguir una financiación voluntaria segura y previsible para este programa ha sido objeto de resoluciones recientes de su órgano .

² Comisión de Estupefacientes, resoluciones 46/9 y 48/3.

7. El Estatuto del ACNUR prevé que los gastos administrativos de la Oficina se sufragen con argo a los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (véase la nota 5, párrafo 13, *supra*). Aunque la financiación procedente de esta fuente aumentó alrededor del 96% entre 2000 y 2005, no superó el 4% de los recursos totales en 2005 y un porcentaje considerable de los gastos administrativos se financió con contribuciones voluntarias. El total de los recursos básicos aumentó en mayor medida que los recursos complementarios durante este período, por lo que el porcentaje de los recursos totales correspondiente a los recursos complementarios disminuyó ligeramente. Gracias a las iniciativas de recaudación de fondos del sector privado se duplicaron los recursos procedentes de este sector entre 2000 y 2005, pero su porcentaje de los recursos totales fue mínimo y no superó el 3%.

8. El OOPS recibe recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para financiar a su personal de contratación internacional, pero en 2005 estos recursos no alcanzaban al 4% del total. La mayor parte del presupuesto ordinario del OOPS y todos sus proyectos y presupuestos de emergencia dependen de contribuciones voluntarias. Las actividades básicas del OOPS se financian con fondos de su presupuesto ordinario y por lo general los donantes aportan esos fondos destinados a fines generales. Todas las contribuciones para proyectos y actividades de emergencia están destinadas a fines específicos y en general se ha acentuado la tendencia a la especificidad, así pues, la proporción de recursos complementarios dentro de los recursos totales pasó de alrededor del 24 al 32% entre 2000 y 2005, pero esta evolución afecta poco al OOPS.

9. Está prevista la financiación de los gastos del órgano rector del PNUMA y de una pequeña secretaría con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (véase la nota 5 del párrafo 13, *supra*). Como la financiación voluntaria se ha incrementado, tanto las contribuciones para fines generales destinadas al Fondo para el Medio Ambiente como las aportaciones para fines específicos destinadas a un número creciente de fondos fiduciarios, en 2005 el porcentaje de los recursos totales correspondiente a los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas ha disminuido, al 4% aproximadamente. En el período 2000-2005, los recursos complementarios aumentaron con mayor rapidez que el total de recursos básicos, de manera que el porcentaje de recursos complementarios dentro del total pasó de alrededor del 37 al 46%. Sin embargo, parte de este incremento se puede atribuir a determinados factores, como la financiación destinada a la aplicación de los Convenios de Estocolmo y de Rotterdam.

10. Para realizar las actividades básicas previstas en su mandato el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) también recibe ingresos procedentes del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En 2004, el 20% de los ingresos totales fueron para fines generales (constituyendo los recursos del presupuesto ordinario y las contribuciones básicas voluntarias para fines generales el 9 y el 11%, respectivamente) y el resto consistió en contribuciones voluntarias asignadas a proyectos específicos en determinados

Los organismos especializados y el OIEA

11. En el período que se examina, las contribuciones voluntarias variaron de un año a otro en la mayoría de los organismos, por lo que las tasas de crecimiento podrían estar sujetas a la influencia de factores propios de cada año y deben interpretarse con prudencia.

³ UN-HABITAT Annual Report 2005, pág. 33.

Cuadro 3

Los organismos especializados^a y el OIEA

	Tasa de crecimiento, 2000-2005 ^b (porcentaje)		Recursos extrapresupuestarios como porcentaje de los recursos totales	
	Recursos del presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	2000	2005
OIT	13,3	36,2	35,7	40,0
FAO	16,9	2,1	49,7	46,3
UNESCO	12,0	70,6	42,9	53,3
OMS	1,0	53,8	60,3	69,8
UIT	-4,4	-5,4	11,1	11,0
OMM	0,8	7,0	25,7	26,8
OMI	43,9	62,7	21,7	23,8
ONUDI	47,7	151,5	51,1	64,1
OMT	56,9	102,6	6,5	8,2
OIEA	28,1	45,7	27,8	30,4

Fuente: Datos proporcionados por los organismos especializados y el OIEA.

^a No están comprendidas la OACI ni la OMPI, cuyos ingresos proceden en gran parte de otras fuentes.

^b Los datos expresados en monedas distintas del dólar de los EE.UU. se convirtieron a dólares de los EE.UU. utilizando los tipos de cambio operacionales de las Naciones Unidas y, por lo tanto, algunas de estas tasas de crecimiento reflejan el cambio entre monedas.

12. La OIT recibe contribuciones voluntarias de los países miembros y de organizaciones asociadas, destinadas en su mayor parte a programas o proyectos de cooperación técnica. Con algunas variaciones, los recursos extrapresupuestarios aumentaron alrededor de un 36% entre 2000 y 2005, mientras que los recursos del presupuesto ordinario aumentaron en un 13% aproximadamente y la proporción de recursos extrapresupuestarios dentro de los recursos totales subió ligeramente, llegando al 40%. La mayoría de las contribuciones voluntarias iban asignadas a programas o proyectos específicos.

13. Las contribuciones voluntarias a la FAO corresponden a la cooperación técnica financiada por los donantes. Hubo leves fluctuaciones en los recursos extrapresupuestarios durante el período que se examina, con una tasa de crecimiento de alrededor del 2%. El incremento observado en 2004-2005 se debió principalmente a la prestación de ayuda para emergencias y a la concertación de acuerdos de fondos fiduciarios unilaterales. Durante varios bienios el crecimiento nominal del presupuesto ordinario fue nulo, por lo que las cuotas prorrateadas no variaron hasta el bienio 2004-2005, correspondiendo el aumento de ese bienio al 17% del incremento de todo el período. La proporción de recursos extrapresupuestarios en los recursos totales disminuyó ligeramente entre 2000 y 2005. La mayoría de las contribuciones voluntarias eran para fines específicos.

14. La UNESCO ha registrado un crecimiento nominal nulo en su presupuesto ordinario en la mayor parte de los bienios recientes, y la proporción de recursos extrapresupuestarios con respecto al total de los recursos se incrementó unos diez puntos porcentuales entre 2000 y 2005, superando el 50%. Sin embargo, hubo grandes variaciones en el incremento de los recursos extrapresupuestarios en este período, lo cual es en parte el reflejo de determinados factores, como los cuantiosos recursos que se asignaron al fondo fiduciario de autobeneficio de un país en particular o el programa petróleo por alimentos. Todas las contribuciones voluntarias estaban dirigidas a programas o proyectos, países o regiones específicos.

15. En la OMS, la proporción entre las cuotas prorrateadas y las contribuciones voluntarias ha experimentado variaciones particularmente acusadas y se ha observado una clara tendencia al alza de la financiación (complementaria) extrapresupuestaria, mientras que el crecimiento de los recursos del presupuesto ordinario ha sido prácticamente nulo. Estaba previsto que esta tendencia continuara en el bienio 2006-2007 y se estimaba que las contribuciones voluntarias llegarían a constituir el 72% del presupuesto por programas, nivel sin precedentes. Todas las áreas técnicas de trabajo de la Organización dependían en gran medida de las contribuciones voluntarias. Alrededor del 80% de la financiación voluntaria era de carácter "específico", es decir destinada a determinadas esferas y actividades, aunque en muchos casos esos fondos asignados a fines específicos habían sido captados por determinadas áreas de trabajo de la Organización y constituían una respuesta de los donantes a las expectativas de la OMS. Los fondos no asignados a fines específicos se integraron a nivel de departamento, área de trabajo u organización, según el grado de flexibilidad permitido por cada donante.

16. En la ONUDI se ha observado un rápido incremento de las contribuciones voluntarias, con una clara tendencia al alza durante tres bienios, y el porcentaje de los recursos totales correspondiente a recursos extrapresupuestarios aumentó a cerca del 64%. El crecimiento real del presupuesto ordinario de la ONUDI fue nulo durante varios bienios; el incremento del 48% que registraron los recursos del presupuesto ordinario fue el resultado de las variaciones de los tipos de cambio. Las actividades de cooperación técnica financiadas con las contribuciones voluntarias se organizan en torno a tres temas prioritarios principales, siendo la energía y el medio ambiente el más importante de los tres; en este ámbito las actividades se realizan en estrecha colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Protocolo de Montreal, que además las financian en gran medida. Casi todas las contribuciones voluntarias estaban destinadas a proyectos específicos en países concretos.

17. Entre los organismos más pequeños, las contribuciones voluntarias oscilaron durante el período que se examina y sólo en el caso de la Organización Mundial del Turismo (OMT) se pudo observar claramente una tendencia al alza. Las fluctuaciones fueron particularmente grandes para la OMI, lo cual afectó la puntualidad de la ejecución de los programas de cooperación técnica, en particular en los casos en que la OMI buscaba captar fondos extrapresupuestarios como complemento de sus propios recursos. Las contribuciones voluntarias estaban en su totalidad destinadas a fines específicos en la OACI, la OMI, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la OMT, y en gran parte en la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

18. Tradicionalmente, la mayor parte de la financiación del OIEA procede de las cuotas prorrateadas y los recursos extrapresupuestarios financian el programa de cooperación técnica y ciertas actividades conjuntas. Aunque siguen predominando los recursos del presupuesto ordinario, la financiación voluntaria ha cobrado importancia en el último decenio, mientras que hasta 2004 el crecimiento real del presupuesto ordinario fue nulo. Un cambio digno de mención es el establecimiento en 2002 de un nuevo programa de seguridad nuclear, que se financia en un 90% con fondos extrapresupuestarios.

Anexo II

**ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS ACTUALES DE
MOVILIZACIÓN DE RECURSOS**

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
Oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas		
ACNUDH	Documento sobre la estrategia de financiación ("A Funding Strategy", documento interno, 1999); posteriormente fue enmendado en función de las prioridades y se seguirá modificando en el contexto del plan estratégico de gestión para 2006-2007.	El plan estratégico de gestión también es un instrumento de movilización de recursos, que fija las prioridades y los recursos necesarios, tanto ordinarios como extrapresupuestarios. La Dependencia de Movilización de Recursos (DMR) es el centro de coordinación de las actividades de recaudación de fondos, incluidas las que se realizan en el terreno. En el plan anual de trabajo de la DMR se fijan objetivos y actividades de financiación como complemento del plan estratégico de gestión. La DMR trabaja en estrecha colaboración con las divisiones sustantivas y mantiene contactos regulares con las misiones permanentes. Las divisiones sustantivas comunican sus necesidades a la DMR, la cual se las plantea a los donantes, según convenga; las divisiones sustantivas no recaudan fondos directamente.
UNICEF	"La estrategia de movilización de recursos del UNICEF" (E/ICEF/1999/5), decisión 1999/8 de la Junta Ejecutiva. En 2006 estaba en preparación una estrategia nueva ajustada a las tendencias actuales de la financiación.	Bajo la supervisión de la Directora Ejecutiva, cinco dependencias de recaudación de fondos se encargan de la ejecución de la estrategia: la Oficina de Financiación de Programas (encargada de coordinar las relaciones con los gobiernos donantes), la División del Sector Privado, la oficina regional de Ginebra (encargada de coordinar la financiación de los comités nacionales) y las dependencias de Bruselas y Tokio. Debido a la estructura descentralizada del UNICEF, sus representantes se encargan de la captación de fondos del sector estatal y el sector privado en cada país.
PNUD	La estrategia de financiación del PNUD figura en la decisión 98/23 de la Junta Ejecutiva, y el "Marco de financiación multianual" se establece en la decisión 99/1 de la Junta Ejecutiva; ambos fueron reafirmados por la decisión 2002/9 de la Junta Ejecutiva.	En 2002 se estableció la Dirección de Recursos y Alianzas Estratégicas con el fin de reforzar la función de movilización de recursos del PNUD, y en particular su capacidad institucional de concertar nuevas alianzas. Se busca movilizar recursos a nivel institucional, regional y nacional.

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
FNUAP	La estrategia de financiación del FNUAP, decisión 98/24 de la Junta Ejecutiva, abarca la elaboración de un marco de financiación multianual. En su decisión 2000/9 la Junta Ejecutiva solicitó que se siguiera desarrollando dicha estrategia.	Se está elaborando una estrategia oficial de movilización de recursos y se ha pedido a todas las oficinas en los diferentes países que elaboren un proyecto de estrategia de recaudación de fondos para su propio programa que luego se incorporará en la estrategia institucional. Varias dependencias estarán a cargo de la aplicación de la estrategia pero la División de Movilización de Recursos será el centro de coordinación.
PMA	"Una estrategia de movilización de recursos para el Programa Mundial de Alimentos" (WFP/EB.3/2000/3-B), cuya versión enmendada fue aprobada por la decisión 2000/EB.3/2 de la Junta Ejecutiva. "Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades - Ampliación de la base de donantes del PMA" (WFP/EB.3/2004/4-C), aprobado por la decisión 2004/EB.3/4 de la Junta Ejecutiva.	Antes de 2001, la recaudación de fondos estaba muy centralizada, desde 2002 se ha descentralizado, en particular en las oficinas de relaciones con donantes como los Estados Unidos o la Comisión Europea, se ha fortalecido la oficina del Japón y se han establecido nuevos despachos en otras capitales. En 2003 se estableció el Departamento de Recaudación de Fondos y Comunicaciones que informa a un director ejecutivo adjunto y está integrado por cinco dependencias que se ocupan de las relaciones con los donantes, los donantes principales, el sector privado y las comunicaciones.
ONUDD	Un documento sobre políticas y procedimientos de recaudación de fondos ("Fund Raising, Policy and Procedures", Management Instructions, UNODC/MI/6/Rev.1, 2004) y otros documentos internos sirven de base para la estrategia.	La Sección de Cofinanciación y Asociaciones cumple funciones de dirección y coordinación, pero todas las divisiones, incluidas las oficinas en los países, pueden captar fondos. A nivel local, las solicitudes dirigidas a los representantes locales de los gobiernos donantes deben transmitirse a las capitales y también pasar por la Sección de Cofinanciación y Asociaciones. En el plan de trabajo de la sección se fijan objetivos y se prevén resultados, haciendo hincapié en la ampliación de la base de donantes y las asociaciones.
ACNUR	"Principios rectores aplicables a la provisión de recursos para el presupuesto unificado del ACNUR" y "Decisión sobre la movilización de recursos para un presupuesto unificado: la Conferencia sobre Promesas de Contribuciones" (EC/50/SC/CRP.23), aprobados por el Comité Ejecutivo en 2000. Una de las metas para 2006 es acordar una nueva estrategia de recaudación de fondos (Llamamiento mundial para 2006).	En la División de Relaciones Exteriores, el Servicio de relaciones con los donantes y movilización de recursos se encarga de toda una serie de actividades de captación de recursos, pero los representantes en las capitales de los donantes, los representantes en las operaciones sobre el terreno y las oficinas o despachos también tienen funciones y responsabilidades claramente definidas, que figuran en un documento interno de 2003. El Servicio del sector privado y de asuntos públicos dirige la recaudación de fondos del sector privado y además da directrices internas.

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
OOPS	En el marco del proceso de desarrollo institucional para 2006-2009, el Departamento de Relaciones Exteriores está elaborando una estrategia de movilización de recursos.	El Departamento de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo la aplicación de la estrategia de movilización de recursos una vez que se haya finalizado y aprobado. El contacto directo con los donantes incumbe principalmente al Comisionado General y al Departamento de Relaciones Exteriores, pero, ateniéndose a normas claras, los directores de las oficinas sobre el terreno también mantienen contactos estrechos con los donantes y se los alienta a hacerlo. Se ha establecido una división especialmente dedicada a recaudar fondos de ONG y del sector privado, así como de la región árabe.
PNUMA	"Proyecto de estrategia de movilización de recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente" (UNEP/GC.21/7/Add.1, diciembre de 2000), aprobado en 2001 por el Consejo de Administración en su decisión 21/32.	La Dependencia de Movilización de Recursos se encarga de coordinar las actividades, trabajando directamente con los donantes y todas las divisiones y bajo la supervisión del Director Ejecutivo Adjunto. En la estrategia se contempla la posibilidad de delegar las iniciativas de recaudación de fondos en un conjunto más amplio de miembros del personal, incluidos los directores de división y los directores regionales. Los funcionarios del cuadro orgánico se ponen directamente en contacto con los donantes para movilizar recursos, pero la Dependencia de Movilización de Recursos coordina las propuestas recibidas y los proyectos se seleccionan de acuerdo con las prioridades establecidas.
ONU-Hábitat	Se ha empezado a trabajar en la elaboración de una mejor estrategia de movilización de los donantes que será dirigida por la nueva Directora Ejecutiva Adjunta nombrada en 2006, bajo la supervisión del Director Ejecutivo.	Los directores cumplen funciones de coordinación de la movilización de recursos y están facultados para negociar con los donantes. La tarea principal de la Directora Ejecutiva Adjunta consiste en revitalizar y supervisar la gestión de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, que está basada en la División de Financiación de los Asentamientos Humanos, creada en 2004.
UNCTAD	La estrategia de movilización de recursos forma parte de la Estrategia de Cooperación Técnica (TD/B/50/14 (vol. I)).	El Servicio de Cooperación Técnica se encarga de aplicar la estrategia. Las diferentes divisiones, subdivisiones, secciones y miembros del personal que participan en la cooperación técnica pueden contactar directamente a los donantes, pero algunos de éstos prefieren tratar con una entidad única (el Servicio de Cooperación Técnica).

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
Los organismos especializados y el OIEA		
OIT	"Movilización de recursos: Estrategia y aplicación" (GB.291/TC/1, parte II); en una decisión adoptada en 2004, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que pusiera en práctica la estrategia (GB.291/PV).	El Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV) se encarga de la puesta en práctica de la estrategia. Se ha elaborado un programa interno de trabajo sobre la base de programas encaminados a incrementar y mejorar las asociaciones con los organismos donantes, una mayor movilización de recursos locales, la promoción de asociaciones entre el sector público y el privado, la competitividad para el aprovechamiento de oportunidades, y la preparación y presentación adecuada.
FAO	No existe una estrategia global oficial a nivel institucional, pero en vista de las reformas en curso en las Naciones Unidas, está previsto elaborar una estrategia en un futuro próximo. Se está preparando una estrategia de movilización de recursos para operaciones de emergencia.	La movilización de recursos es tarea de toda la institución y se alienta a todos los funcionarios a que mantengan un diálogo activo con los donantes. Las negociaciones oficiales y la concertación de acuerdos de financiación están a cargo del Departamento de Cooperación Técnica (a nivel central) y los representantes de la FAO en los países interesados (hasta un determinado monto). El Servicio de Desarrollo del Programa de Campo coordina la financiación extrapresupuestaria proveniente de fuentes multilaterales y bilaterales para proyectos y programas de desarrollo a largo plazo. Una dependencia aparte se encarga de la financiación procedente del sector privado y de las autoridades locales. La Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación está a cargo de la coordinación y la gestión de la movilización de recursos para proyectos y programas de emergencia. Las oficinas de campo participan cada vez más en la movilización de recursos y es frecuente que entren directamente en contacto con los donantes a nivel nacional, pues se está descentralizando cada vez más la adopción de decisiones sobre financiación.
UNESCO	La estrategia propuesta está siendo examinada por el Director General	En el documento titulado " <i>Actividades extrapresupuestarias de la UNESCO: guía práctica</i> " (" <i>UNESCO's extrabudgetary activities. A practical guide</i> ") (2004), se presentan las políticas, los procedimientos y las prácticas por las que se rigen las actividades financiadas con cargo a contribuciones extrapresupuestarias. La División de Cooperación con Fuentes de Financiación Extrapresupuestaria sirve de enlace entre los administradores de programas en la sede o sobre

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
		el terreno y los donantes. Los administradores de programas y proyectos pueden ponerse directamente en contacto con los donantes, pero todas las donaciones tienen que ser aprobadas centralmente.
OACI	No tiene una estrategia oficial para toda la Organización.	No tiene un lugar ni un centro de coordinación oficiales para la movilización de recursos.
OMS	El documento titulado "Marco para la movilización de recursos" (documento interno de 2005) sirve de base para las posteriores consultas y la formulación de políticas y estrategias de movilización de recursos.	El Departamento de Planificación, Coordinación de Recursos y Monitoreo del Desempeño coordina la movilización de recursos a nivel institucional, en estrecha colaboración con los grupos orgánicos de la sede y las oficinas regionales, por medio del equipo de movilización de recursos a nivel mundial. Lo habitual es que los departamentos y el personal técnico clave mantengan estrechos contactos directos con los posibles donantes, pero se está reforzando el enfoque institucional (iniciativa de financiación común y cuenta institucional). El contacto directo es importante para el sector privado, las fundaciones y las ONG.
UPU	No se ha definido ninguna estrategia clara.	Con el fin de financiar determinados proyectos, principalmente proyectos de cooperación y desarrollo, las divisiones responsables de dichos proyectos establecen contactos directos con los donantes.
UIT	Existe una estrategia oficial.	La Dependencia de Asociaciones y Promoción se ocupa de la movilización de recursos, de las relaciones con los asociados y del seguimiento.
OMM	En 2004, se estableció un Comité Directivo encargado de formular y poner en práctica las políticas y estrategias generales de movilización de recursos.	Para recaudar contribuciones voluntarias destinadas a la financiación de actividades previstas en el presupuesto ordinario, los departamentos, divisiones o funcionarios pueden establecer contactos directos con los donantes; en el caso de la cooperación técnica, el Departamento de Cooperación para el Desarrollo y Actividades Regionales se encarga de contactar a los donantes y de negociar con ellos.
OMI	Estrategia de largo plazo para la financiación y la movilización de recursos (TC 46/4, 1998). Se está formulando una nueva estrategia.	El Comité de Cooperación Técnica y la División de Cooperación Técnica se encargan de la puesta en práctica de la estrategia. Los directores de los programas pueden contactar directamente a los donantes, pero la División de Cooperación Técnica coordina la movilización de recursos e informa al órgano rector.

	Estrategia de movilización de recursos	Estructuras y prácticas actuales
OMPI	En el programa y presupuesto para 2006/07 se estableció la función de movilización de recursos con el fin de formular y poner en práctica una estrategia más dinámica de movilización de recursos extrapresupuestarios.	Todos los administradores de programas de la OMPI pueden contactar directamente a los donantes para obtener financiación. Sin embargo, la Sección de Recursos Extrapresupuestarios, dependiente del Sector de Coordinación de las Relaciones Exteriores, se encarga de encontrar y aprovechar nuevas fuentes de recursos extrapresupuestarios para la Organización y de llevar a cabo la coordinación interna correspondiente.
ONUDI	No tiene estrategia oficial. El Director General ha hecho un llamamiento para que se establezca un grupo especial de trabajo para la movilización de fondos y se está elaborando un documento sobre el asunto.	La función central de movilización y coordinación de recursos incumbe al grupo encargado del partenariado estratégico y la movilización de recursos. La responsabilidad descentralizada de la movilización de recursos corresponde a las oficinas en los países, las oficinas técnicas y los equipos de programas integrados, aunque los acuerdos se ultiman en la sede. Las asociaciones a nivel nacional son fundamentales para la movilización de recursos.
OMT	Existe una estrategia de movilización de recursos, pero no por escrito.	La puesta en práctica de la estrategia, incluido el contacto directo con los donantes, es de incumbencia del programa ST-EP (Turismo Sostenible-Eliminación de la Pobreza) del Servicio de Cooperación Técnica y de los representantes regionales.
OIEA	No tiene estrategia institucional oficial. Existe una propuesta de crear un marco de movilización de recursos similar al de la OMS.	Existen procedimientos internos para solicitar contribuciones voluntarias. Hay normas relativas a la aceptación de contribuciones voluntarias (INFCIRC/370/Rev.2, 2004). Para el programa de cooperación técnica, durante el proceso de formulación de los programas se determinan cuáles son los proyectos o actividades que no tienen financiación. En algunos casos, el funcionario administrador de un programa, en colaboración con la contraparte del proyecto en el país, está en condiciones de encontrar fuentes de financiación; de no ser así, se solicita a la División de Apoyo y Coordinación del Programa del Departamento de Cooperación Técnica que se encargue de la movilización de recursos. En lo que a la seguridad nuclear se refiere, la Oficina de Seguridad Física Nuclear pone directamente en práctica una estrategia propia, lo que supone celebrar reuniones periódicas con los donantes. En lo que respecta al Programa de acción para la terapia del cáncer, la oficina de dicho programa se encarga de las relaciones con los donantes.

Anexo III

SINOPSIS DE LAS MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTAR LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
CON RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA DCI

		Las Naciones Unidas y sus fondos y programas										Los organismos especializados y el OIEA													
		Naciones Unidas*	UNCTAD	ONUDD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	FNUAP	UNICEF	PMA	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Para información y examen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1			L	L		L	L	L	L	L	L														
Recomendación 2		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 5		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 6		L	L	L		L	L	L	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 7		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Nota explicativa: L: Recomendación dirigida a un órgano legislativo.
E: Recomendación dirigida a un jefe ejecutivo.
Espacio en blanco: La organización no debe adoptar ninguna medida acerca de esta recomendación.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, excepto la UNCTAD, la ONUDD, el PNUMA, la ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.

