



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de junio de 2005
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo período de sesiones
Tema 59 de la lista preliminar*
Actividades operacionales para el desarrollo

Consejo Económico y Social
Período de sesiones sustantivo de 2005
Nueva York, 29 de junio a 27 de julio de 2005
Tema 3 a) del programa provisional**
Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: seguimiento de las recomendaciones normativas de la Asamblea General y del Consejo

Opciones y modalidades de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas***

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento del párrafo 24 de la resolución 59/250 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004, en que la Asamblea pidió al Secretario General que le presentara un informe por conducto del Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2005 en que se estudiaran diferentes opciones para aumentar la financiación destinada a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y se examinara el modo de mejorar la previsibilidad, la fiabilidad y los niveles de la financiación destinada a las actividades operacionales para el desarrollo, al tiempo que se mantuvieran las ventajas de las actuales modalidades de financiación. El informe complementa el del Secretario General titulado "Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003" (A/60/74-E/2005/57). En él no se hace referencia a la financiación de los distintos organismos. El propósito del informe es más bien estimular un debate sobre las modalidades de financiación para las actividades operacionales del sistema en su conjunto, como componente fundamental de la labor general de promover la aplicación del programa mundial para el desarrollo enunciado en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que recibirá un nuevo impulso, según se espera, de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que se celebrará en septiembre de 2005.

* A/60/50 y Corr.1.

** E/2005/100.

*** El retraso en la presentación de este informe se debe a las extensas consultas celebradas con diversas organizaciones.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. El contexto	1–16	3
II. Financiación destinada a la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas: pautas y cuestiones	17–43	6
A. Tendencias generales de la financiación	17–20	6
B. Financiación con cargo a los recursos básicos/ordinarios: marcos de financiación multianual y cuotas prorrateadas	21–23	7
C. Dos modelos de financiación alternativa: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	24–28	8
D. Una solución a corto plazo: el aumento de la financiación complementaria y sus consecuencias	29–43	9
III. Hacia el futuro: desafíos y opciones	44–71	12
A. Financiación de la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas ¿un derecho o una respuesta a los desafíos del desarrollo?	44–45	12
B. Definición de las necesidades de financiación	46–53	12
C. Enfoques sectoriales y apoyo presupuestario: repercusiones en la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo	54–56	13
D. Modalidades de financiación: financiación voluntaria, cuotas prorrateadas y reposición negociada de fondos	57–65	14
E. Hacia un enfoque de la financiación para todo el sistema	66–71	17
IV. Conclusiones	72–79	18

I. El contexto

1. La financiación destinada a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas debe examinarse en el contexto de los retos que plantea actualmente el desarrollo a la comunidad internacional.

2. En su informe al Consejo Económico y Social en su serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones de 2005 (E/2005/56), el Secretario General hizo hincapié en la necesidad de impulsar la labor del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto hacia la aplicación del programa de desarrollo general de las Naciones Unidas, del que forman una parte importante los objetivos de desarrollo del Milenio.

3. El sistema de las Naciones Unidas sigue siendo una fuente importante de liderazgo intelectual en materia de desarrollo. Partiendo de esa función, la experiencia adquirida por la Organización a nivel de los países, la capacidad sustantiva de sus estructuras y su personal, las características fundamentales de sus operaciones (es decir, su naturaleza universal, voluntaria y basada en donaciones, su neutralidad, y su multilateralismo), su flexibilidad y el respeto que profesa por la autonomía nacional, así como el apoyo que presta al poder de decisión a ese nivel, le permiten prestar un servicio singular a los países en desarrollo. Dadas esas características el sistema está particularmente bien dotado para asistir a los gobiernos en la utilización eficaz del apoyo externo que reciben. Si bien se espera, además, que el sistema ejerza una función de liderazgo sobre todo apoyando la capacidad nacional para el desarrollo, a fin de permitir que los países en desarrollo y la comunidad internacional cosechen todos los beneficios de esa contribución, es imprescindible que se le proporcionen suficientes recursos para que pueda desempeñar su función fundamental en el desarrollo.

4. En la Declaración del Milenio del año 2000 los dirigentes mundiales afirmaron su fe en la capacidad del género humano de lograr en los años por venir progresos apreciables en las esferas del desarrollo, la seguridad, el desarme, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. En septiembre de 2005 los dirigentes mundiales tendrán dentro de esa perspectiva amplia una oportunidad singular de reafirmar, y de comprometerse a alcanzar, los objetivos de desarrollo establecidos hace cinco años y de actuar con decisión para promover la visión global de prioridades comunes en materia de desarrollo enunciada en el marco normativo general trazado en las distintas conferencias y cumbres de las Naciones Unidas celebradas en los últimos 15 años.

5. En su informe sobre la aplicación de la Declaración del Milenio presentado en preparación de la Cumbre de septiembre de 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), el Secretario General pidió a cada país en desarrollo que padeciera pobreza extrema que aprobara a más tardar en 2006 una estrategia nacional amplia para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio a más tardar en 2015. Pidió además a todos los países desarrollados que aún no lo hubieran hecho que establecieran plazos para alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a más tardar en 2015, empezando por hacer aumentos apreciables a más tardar en 2006 para llegar al menos al 0,5% en 2009.

6. La alianza mundial para el desarrollo propuesta en la Declaración del Milenio y promovida en el Consenso de Monterrey aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en 2002, se basa en la responsabilidad

mutua y la rendición de cuentas de todos los agentes, los gobiernos, las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, el sector privado y la sociedad civil en una labor conjunta para alcanzar los objetivos convenidos internacionalmente. El Secretario General ha exhortado a todos los Estados Miembros y a otros agentes del desarrollo, incluidas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a que intensifiquen las medidas encaminadas a lograr que ese programa mundial sea genuinamente funcional y capaz de producir resultados concretos.

7. Para ello es necesario que se desplieguen importantes esfuerzos en el plano nacional y que aumente el apoyo internacional. Será preciso movilizar todo tipo de recursos para el desarrollo, nacionales e internacionales, públicos y privados, financieros y humanos, tecnológicos y de organización, a los niveles requeridos.

8. Se observan algunas tendencias positivas en esa alianza mundial. Las reformas normativas y una mejor gobernanza se han convertido en consignas en todo el mundo en desarrollo. Recientemente han mejorado los niveles generales de la AOD, al alcanzar la cifra de 78.600 millones de dólares en 2004 (el 0,25% del ingreso nacional de los países donantes). Esto es alentador, en especial tras años de tendencias a la baja. No obstante, los niveles de la AOD siguen siendo inferiores al 0,33% de fines del decenio de 1980 y al objetivo de larga data del 0,7%¹. Una parte significativa de ese desempeño poco satisfactorio obedece a las fluctuaciones monetarias, las cancelaciones de la deuda y los gastos de seguridad y socorro de emergencia. A los cinco países que cumplen o superan actualmente el objetivo del 0,7% se suman otros siete donantes que se han comprometido a alcanzar el objetivo a más tardar en 2015. Además, en mayo de 2005 la Unión Europea anunció su decisión de establecer un nuevo objetivo intermedio para la AOD del 0,56%, que deberá alcanzarse a más tardar en 2010 para poder llegar al 0,7% en 2015. Esa decisión representa una financiación adicional por un valor de 20.000 millones de euros antes de 2010.

9. En el informe mencionado el Secretario General observó que, si bien “la forma más directa de aumentar el volumen de la AOD consiste en asignar una proporción cada vez más grande de los presupuestos nacionales de los países donantes a esa asistencia”, bien vale la pena estudiar nuevos medios de intensificar la financiación para el desarrollo². Por iniciativa de Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia se ha elaborado un “menú de opciones”³. En el mismo contexto amplio, en su informe a la reunión plenaria de alto nivel que se celebrará en septiembre de 2005 el Secretario General apoya la puesta en marcha del servicio financiero internacional propuesto por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Ese servicio tiene por objeto servir de marco provisional que dejaría de financiar nuevas operaciones al cabo de 15 años, con un nuevo período de 15 años para amortizar todos los préstamos.

10. No bastará con aumentar considerablemente los niveles de la AOD para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, a menos que ello se combine con una mayor calidad, una mejor ejecución, un uso más eficaz de los recursos, la simplificación y armonización de los procesos operacionales, la reducción de los gastos de transacción y el ejercicio de una mayor autoridad nacional⁴.

11. Los donantes han introducido cambios en las modalidades de ayuda aumentando el uso de enfoques sectoriales y de modalidades de apoyo presupuestario (apoyo presupuestario general o directo), que afecta notablemente la forma en que se programa, se organiza, se ejecuta y se financia la cooperación para el desarrollo.

En ambos casos, se altera la relación entre el gobierno y los donantes: se refuerza el liderazgo del gobierno; la cooperación para el desarrollo se integra en una política, documento o estrategia auspiciado por el gobierno; y los procedimientos nacionales de desembolso y rendición de cuentas pasan a ser aplicables a todos los donantes. Los donantes participan en esas nuevas modalidades reuniendo sus recursos financieros en “cestas” que apoyan el programa sectorial general o el presupuesto general, desistiendo de financiar proyectos independientes o programas orientados a un ámbito específico para proporcionar en su lugar fondos no destinados a fines específicos, en consonancia con las actividades encaminadas a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos internacionales. En los países en que se ejecutan programas esas nuevas modalidades requerirán una ampliación sustancial de la capacidad nacional para garantizar que la programación sea sólida y se establezcan prioridades a la hora de utilizar los fondos. Ello, a su vez, contribuirá probablemente a aumentar la demanda de los servicios que presta el sistema de las Naciones Unidas, en particular en materia de fomento de la capacidad nacional de gestión del desarrollo.

12. A pesar de los recientes indicios de que están mejorando los niveles generales de AOD, no todas las vías utilizadas para prestar esa ayuda han tenido resultado igualmente satisfactorios. En distintos órganos rectores de las Naciones Unidas se ha expresado preocupación por el hecho de que para alcanzar objetivos comunes los donantes tal vez favorezcan otras vías en lugar de las Naciones Unidas. De hecho, la mayoría de los donantes que han aumentado sus compromisos en materia de AOD lo han hecho por conducto de sus programas de cooperación bilaterales y determinadas organizaciones multilaterales. En consecuencia, en la decimocuarta reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para el período comprendido entre 2006 y 2008, convenida en febrero de 2005, se registra un aumento total del 25% al 30% en la autorización para contraer obligaciones en comparación con la decimotercera reposición. Los nuevos mecanismos, como los fondos globales de múltiples donantes, han tenido un éxito notable movilizandolos recursos para la consecución de objetivos concretos. Las contribuciones en forma de donaciones aportadas por el sector privado y la sociedad civil (incluidas las fundaciones de beneficencia, las empresas, las instituciones de investigación especializadas y otros tipos de organizaciones no gubernamentales) revisten una importancia cada vez mayor.

13. Creados con el fin de alcanzar objetivos concretos y bien definidos, los fondos globales son un buen ejemplo de asociaciones de colaboración entre el sector público y el privado, ya que además de recursos públicos también pueden incluir recursos privados. Esos fondos han atraído volúmenes considerables de recursos para fines globales, beneficiándose del amplio apoyo brindado por el público en general de los países donantes por tener un propósito fácilmente comprensible, y representan una importante contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

14. Si bien los fondos globales son una fuente cada vez más importante de financiación para algunos organismos del sistema, constituyen contribuciones complementarias, por lo que no deben considerarse un sustituto de la corriente fundamental de recursos básicos u ordinarios. Además, es necesario establecer y administrar cuidadosamente la relación de esos fondos con el sistema de las Naciones Unidas. Los fondos globales colaboran estrechamente con el sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, pero utilizan distintos sistemas de gestión. Mientras siga

dependiendo de los fondos globales, el sistema de las Naciones Unidas debe analizar aún más la forma institucional y operacional más eficaz de relacionarse con ellos.

15. La función que les corresponde desempeñar en el desarrollo a las Naciones Unidas es especial. Surge una demanda nueva y creciente de sus servicios no sólo como consecuencia de las actividades encaminadas a cumplir el programa de desarrollo de la Organización, sino también como resultado de las nuevas modalidades de ayuda concretas que está introduciendo la comunidad de donantes. En las actuales circunstancias, es indispensable que la mejora de la cooperación bilateral, en el aumento de la financiación destinada a las instituciones financieras internacionales (particularmente la Asociación Internacional de Fomento), y la ampliación del papel de los fondos globales se lleven a cabo de forma tal que no vaya en detrimento de la financiación de las actividades de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas, sino que la complemente. Ante todo, se debe procurar no perpetuar una situación en la cual el volumen de contribuciones voluntarias destinadas a las actividades operacionales de las Naciones Unidas se decide al final del proceso de adopción de decisiones de los donantes, no en función de la calidad o prioridad de sus programas, sino del nivel de los fondos aún sin asignar una vez prorrateados y negociados y una vez que se han atendido otros compromisos.

16. Las medidas encaminadas a asegurar que la financiación destinada a las actividades de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas sea suficiente deben acompañarse de medidas para lograr que esa financiación goce de una previsibilidad y estabilidad a largo plazo mayores que las que se ofrecen en el marco de las modalidades actuales. El debate sobre opciones y modalidades de financiación, al que el presente informe pretende contribuir, ha de abarcar —y, cabe esperar, promover— todas esas dimensiones de modo que se refuercen mutuamente. Si bien las cuestiones de que se trata son complejas, el resultado será decisivo para un debate político más amplio sobre la mejor forma de lograr que el sistema de las Naciones Unidas responda eficazmente a las exigencias de nuestros tiempos.

II. Financiación destinada a la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas: pautas y cuestiones

A. Tendencias generales de la financiación

17. El total de contribuciones a las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas destinadas a la asistencia para el desarrollo aumentó ligeramente a lo largo del período comprendido entre 1992 y 2003, hasta alcanzar un promedio del 11% del total de la AOD durante todo el período y el 13,4% del total de esa asistencia en 2003.

18. Sin embargo, esas tendencias positivas deben interpretarse con cautela. Un análisis detallado⁵ muestra que esas tendencias positivas son el resultado en gran medida del aumento de la financiación complementaria. Pese al firme compromiso de unos pocos donantes hacia los presupuestos básicos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, los recursos básicos de las Naciones Unidas no crecieron apreciablemente entre 1996 y 2005⁶ en valores nominales, al fluctuar en torno a los 2.000 millones de dólares al año, salvo en 2003, en que se registró un aumento neto.

Por otra parte, los recursos complementarios han registrado una pauta de crecimiento ininterrumpido en todo el sistema de las Naciones Unidas, reflejando una marcada preferencia de parte de los países donantes por ese método de financiación.

19. Mientras que algunas organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y algunos organismos especializados han pasado a depender más de los recursos “no básicos” o “complementarios” que otros, la función de los recursos complementarios ha aumentado en lo que respecta a todas las organizaciones del sistema.

20. Se espera que los recursos “básicos” cubran la infraestructura de operaciones básica de una organización financiando los gastos básicos que son fundamentales para el desempeño de sus mandatos institucionales, asegurando una adecuada presencia en los países y garantizando una plataforma para sus actividades programáticas impulsadas por los países. 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.

B. Financiación con cargo a los recursos básicos/ordinarios: marcos de financiación multianual y cuotas prorrateadas

21. Los presupuestos ordinarios de los organismos especializados, establecidos con arreglo a cuotas prorrateadas, se han mantenido a niveles históricamente bajos como consecuencia de la aplicación de políticas de crecimiento cero o de crecimiento nominal nulo. Eso ha limitado las posibilidades de esos organismos de ajustar su capacidad básica de apoyar su respuesta a las nuevas necesidades generadas por el programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Dada la inestabilidad de la financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas, los organismos especializados ya no pueden seguir dependiendo de ellos para financiar actividades “extrapresupuestarias”, como solía hacerse a principios del decenio de 1990.

22. Los marcos de financiación multianual⁷ se concibieron, entre otras cosas, con el fin de reducir la inestabilidad de las contribuciones voluntarias a los programas y fondos más importantes. Si bien esos instrumentos han sido eficaces como medios de planificación, al establecer vínculos entre parámetros y objetivos de recursos sobre una base multianual, relacionando así las necesidades de recursos con sus usos y resultados previstos y logrando una mejor rendición de cuentas, aún no han podido asegurar una masa crítica suficiente de contribuciones “básicas”.

23. En consecuencia, no puede sino llegarse a la conclusión de que las actuales prácticas que rigen tanto las cuotas prorrateadas como las modalidades de financiación voluntaria no han logrado asegurar un volumen suficiente de recursos “básicos” u “ordinarios” para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Sigue sin resolverse el problema de lograr que el sistema alcance la masa crítica de recursos ordinarios necesaria para responder eficazmente a las nuevas necesidades.

C. Dos modelos de financiación alternativa: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

24. Además de los marcos de financiación multianual en el sistema se utilizan otras dos modalidades de financiación: la reposición negociada que aplica el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la escala de contribuciones voluntarias indicativa y voluntaria que aplica el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a título de ensayo.

25. En la reposición negociada del FIDA las contribuciones se determinan ante todo sobre la base de un examen, a cargo del Consejo de Administración, de la suficiencia de los recursos de que dispone el Fondo. El Consejo de Administración puede invitar a los miembros del Fondo a que hagan contribuciones adicionales. El proceso de reposición es un mecanismo complejo que abarca un examen exhaustivo de las políticas que aplica el Fondo, incluido el sistema de asignación de recursos basado en el rendimiento, y una evaluación de los resultados y la repercusión de las operaciones sobre el terreno. Desde su establecimiento el FIDA ha utilizado una estructura de votación vinculada en parte a las contribuciones que hacen los distintos donantes. El proceso garantiza un nivel fijo de votos para los países en que se ejecutan programas, mientras que el total de votos de que disponen los países donantes puede variar en función de la cuantía de los fondos que proporcionan. Como en el caso de la mayoría de las organizaciones que cuentan con ese tipo de estructuras de votación, el FIDA procura adoptar sus decisiones por consenso. Si no puede lograrse un consenso, los países votan con arreglo a cuotas de votación diferentes. Esas cuotas también son un factor a la hora de determinar la representación de los donantes en la Junta Ejecutiva del Fondo.

26. La modalidad de reposición negociada también es utilizada por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que forma parte del Grupo del Banco Mundial, y algunos otros fondos globales, incluido el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo. Aunque compleja, dada la voluntad política necesaria y el entorno propicio, esa modalidad ha demostrado ser capaz de movilizar un volumen considerable de recursos destinados a las entidades interesadas.

27. A título de nuevo experimento el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha introducido una modalidad híbrida conocida como “escala indicativa de contribuciones voluntarias”. Desde su creación el PNUMA ha recibido financiación con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas con objeto de financiar los gastos de su secretaría, y sus actividades programáticas se han financiado con cargo a las contribuciones voluntarias al Fondo para el Medio Ambiente. En los primeros años la contribución con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas sufragaba más del 20% de los gastos del PNUMA. Esa aportación se ha reducido actualmente a cerca del 4% de su presupuesto total. Se ha establecido una escala indicativa de contribuciones voluntarias con el fin de ayudar a orientar a los Estados Miembros a la hora de fijar sus niveles de contribuciones voluntarias para sufragar los gastos de los programas. La escala de contribuciones voluntarias se aplica al Fondo para el Medio Ambiente, que financia el programa de trabajo básico del PNUMA, mientras que se asegura financiación adicional por conducto de fondos fiduciarios y otras contribuciones para fines específicos.

28. Hasta ahora la experiencia acumulada con esa escala indicativa ha sido positiva, puesto que ha redundado en un aumento notable tanto del número de países que aportan contribuciones voluntarias como de la cuantía de sus contribuciones al PNUMA.

D. Una solución a corto plazo: el aumento de la financiación complementaria y sus consecuencias

29. Tanto los fondos y programas de las Naciones Unidas como los organismos especializados de las Naciones Unidas reconocen que, en las actuales circunstancias el aumento de la corriente de contribuciones voluntarias complementarias, en forma de fondos fiduciarios, financiación conjunta y contribuciones procedentes de otras organizaciones multilaterales y fondos mundiales, más que una opción es una necesidad.

30. Entre las estrategias aprobadas por las organizaciones del sistema con el fin de complementar sus recursos ordinarios mediante la financiación complementaria se cuentan la diversificación de la base de donantes, la descentralización de algunas funciones de recaudación de fondos a nivel nacional, la dependencia respecto de la participación de los donantes en las operaciones de financiación conjunta o en los gastos, y diversas combinaciones de otros acuerdos de colaboración, con la intención de generar financiación para sufragar no sólo los costos directos de las actividades de asistencia para el desarrollo, sino también las partes proporcionales de los gastos de apoyo a los programas, y de contribuir a sufragar los gastos de administración. Como parte de las estrategias de diversificación también han aumentado las contribuciones recibidas del sector privado, que han llegado a ser particularmente importantes en algunas organizaciones (como, por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)).

31. El aumento de los recursos complementarios de que disponen las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuye al aumento del total de recursos de que se dispone para las operaciones en los países al complementar los recursos ordinarios y favorecer la consecución de los objetivos más ambiciosos en materia de cooperación para el desarrollo. La mayoría de las organizaciones sólo aceptan la financiación complementaria que se adecue a sus prioridades estratégicas y a las actividades del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, mediante el ajuste de los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a esos objetivos. Sin embargo, la selectividad y fragmentación inherentes a la financiación complementaria limitan al sistema de las Naciones Unidas y sus actividades en la aplicación plena del programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

32. A medida que la financiación de las capacidades básicas se va haciendo dependiente de la financiación complementaria, se hace cada vez más difícil conservar la capacidad técnica y de programación básica de las entidades de las Naciones Unidas. La dependencia excesiva de la financiación complementaria hace que las Naciones Unidas sean vulnerables a los cambios en las preferencias y prioridades de los donantes, tanto en cuanto al nivel como a la composición de la financiación. Ese conjunto decisivo de problemas, y algunas de las principales limitaciones que existen, se analizan brevemente a continuación.

1. Efecto de sustitución

33. Tras reconocer el valor complementario de los recursos “no básicos”, en su resolución 59/250 la Asamblea General indicó claramente que las contribuciones complementarias no eran “un sustituto de los recursos básicos”⁸. Esa exhortación aún no ha sido atendida: hasta ahora, como se indicó anteriormente, en lugar de sumarse a los recursos ordinarios, en algunos casos el aumento del volumen de la financiación complementaria ha reemplazado a la financiación ordinaria suficiente.

2. Recursos asignados a fines específicos

34. La financiación complementaria suele destinarse, con diverso grado de detalle, a usos y beneficiarios específicos, con lo que se pierde la flexibilidad necesaria para hacer un uso distinto de los recursos a fin de atender las prioridades establecidas en el plano intergubernamental en relación con la aplicación del programa mundial de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Típicamente, las contribuciones destinadas a fines específicos están sujetas a criterios que se determinan a priori, lo que reduce la capacidad de los recipientes para reasignar los recursos con objeto de atender nuevas prioridades internacionales o nacionales.

3. Función de “llenar lagunas”

35. Cuando se aprueba para propósitos y proyectos concretos, la financiación complementaria da lugar a un enfoque asistemático y fragmentado de la labor de cooperación para el desarrollo. Por consiguiente, el cambio de enfoque en favor del uso de financiación complementaria, cuando se combina con el recurso más frecuente por algunos donantes a vías para suministrar AOD que no son las de las Naciones Unidas, entraña el riesgo de reducir la función del sistema de las Naciones Unidas a “llenar lagunas” en la aplicación del programa mundial de desarrollo.

4. Criterio estratégico y financiación complementaria

36. Si bien la financiación complementaria puede arrojar mayores volúmenes de recursos en un año determinado, no redundará forzosamente en promesas seguras de contribuciones multianuales, que es una condición de la programación efectiva a largo plazo de las actividades de cooperación para el desarrollo. Una aplicación apropiada de los marcos de financiación multianual puede mitigar ese problema al establecer un marco estratégico que abarque tanto la financiación básica como la complementaria.

37. El cambio de enfoque en favor de la financiación complementaria puede dar lugar a una situación en que partes importantes de las actividades de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas queden al margen de los procesos de gobernanza nacional e internacional. Incluso en los casos en que la aprobación de esas contribuciones dependa de algún tipo de criterio de evaluación estratégico, esas contribuciones no permiten que los recursos se asignen sistemáticamente con arreglo a criterios de programación estratégicos y no facilitan la asignación estratégica de recursos de conformidad con el programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

5. Mayor competencia para recaudar fondos

38. La recaudación de fondos en todo el sistema suele ser de naturaleza competitiva pues los distintos mecanismos de recaudación de los fondos, programas y organismos compiten entre sí para obtener donaciones. La competencia para obtener fondos se intensifica evidentemente a causa de la dependencia respecto de la financiación complementaria.

39. Esa competencia puede crear un incentivo para mejorar la calidad de los servicios que se prestan y ofrece mayor flexibilidad tanto a los países donantes como a los países en que se ejecutan programas para optar entre diferentes agentes operacionales. No obstante, la competencia desmedida restringe claramente el espacio que necesita un criterio estratégico, aun cuando las contribuciones se adecuen generalmente a prioridades como los objetivos de desarrollo del Milenio.

40. La mayoría de las negociaciones relativas a la financiación complementaria o bien son bilaterales —con un donante a la vez—, o bien se realizan con pequeños grupos de donantes. En esas condiciones, los riesgos de que se produzcan distorsiones en las prioridades son elevados, tanto a nivel del sistema en su conjunto como en cuanto a objetivos de programas y orientación de las distintas organizaciones. El resultado puede ser —y la experiencia demuestra que suele serlo con no poca frecuencia— 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, lo que exige la participación de un número mayor de organismos que el que justificarían sus ventajas comparativas o las prioridades definidas por sus órganos rectores.

6. Recaudación de recursos sobre el terreno y rigidez de la asignación de recursos

41. El diálogo de las sedes con los organismos donantes abarcará por regla general tanto los recursos básicos como los complementarios. No obstante, los contactos sobre el terreno con el mismo donante se limitan por lo general a los recursos complementarios. El actual cambio de enfoque en materia de programación y movilización de recursos de la sede al terreno, si bien es un hecho positivo desde varios puntos de vista, sobre todo por ser receptivo a las necesidades según se perciben en el plano nacional, entraña el riesgo de fomentar aún más el uso de la financiación complementaria en detrimento de la básica y de contribuir a una mayor rigidez a la hora de asignar recursos para la programación de actividades de cooperación para el desarrollo. En consecuencia, los fondos obtenidos en los países, por ejemplo, tal vez no se utilicen para financiar gastos de programas de la sede o en otros países, pese a que los ingresos para los gastos de apoyo generados en el país podrían sufragar algunos gastos administrativos conexos de la sede.

7. Financiación complementaria y recuperación de los costos

42. Los Estados Miembros han subrayado recientemente la importancia del principio de la recuperación total de los costos que viene aplicándose a las actividades complementarias, pese a que no existe una metodología común o convenida para ello. Una cuestión pendiente es el grado en que la recuperación de los costos podría contribuir también a sufragar los gastos administrativos básicos de la organización y partes de los gastos de apoyo a los programas que no pueden atribuirse claramente a una actividad programática concreta.

43. A medida que las organizaciones se vuelven más dependientes de los recursos complementarios para conservar partes importantes de su infraestructura básica y mantener operaciones programáticas a un nivel mínimo de masa crítica, parecería apropiado que los recursos complementarios sufragaran una parte equitativa de los gastos administrativos básicos del programa⁹.

III. Hacia el futuro: desafíos y opciones

A. Financiación de la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas ¿un derecho o una respuesta a los desafíos del desarrollo?

44. Una pregunta fundamental que surge al considerar cómo puede mejorarse el acceso de las organizaciones de las Naciones Unidas a los recursos ordinarios es qué debe financiarse con esos recursos. Efectivamente, todo debate significativo sobre la financiación debe basarse en un concepto claro del mandato del sistema de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo, sobre la base del programa de desarrollo de las Naciones Unidas y en el papel concreto de cada una de sus partes en el cumplimiento del mandato. Es preciso que las necesidades de financiación ordinaria se establezcan teniendo en cuenta los mandatos institucionales del sistema en materia de desarrollo y las necesidades urgentes de desarrollo de los países que el sistema y sus partes constituyentes están llamados a satisfacer.

45. Es necesario que los países en desarrollo, especialmente los más pobres, refuercen y mejoren sus capacidades para alcanzar sus objetivos económicos y sociales promoviendo la inversión, en particular en infraestructura, mejorando sus instituciones, introduciendo reformas económicas y sociales, abordando los problemas prioritarios de sus sociedades, y aumentando la capacitación y el empleo. Al apoyar esas iniciativas, se prevé que el sistema de las Naciones Unidas utilice a pleno todas sus capacidades, conocimiento y experiencia, garantice una mayor coherencia general en sus intervenciones a nivel nacional e integre mejor sus programas con las iniciativas nacionales en pro del desarrollo.

B. Definición de las necesidades de financiación

46. Una de las cuestiones fundamentales a que se refieren los debates sobre la financiación es la forma de financiar mejor las tres categorías básicas de gastos, a saber, los programas, el apoyo a los programas y la administración.

47. A pesar de la introducción del marco de financiación multianual, uno de los principales problemas a que siguen haciendo frente los programas y fondos de las Naciones Unidas es que, al igual que los gastos de los programas, los gastos administrativos básicos de su funcionamiento a menudo se han financiado con contribuciones anuales inestables, lo que afecta la solidez general de sus estructuras organizativas, su eficacia y la calidad de sus servicios y programas.

48. Por su parte, los organismos especializados y otras entidades que utilizan las cuotas prorrateadas para sufragar sus gastos administrativos básicos, han quedado “atrapados”, como ya se mencionó, en presupuestos ordinarios rígidos y

escasamente financiados, y siguen siendo vulnerables a las fluctuaciones de la financiación complementaria para sus programas de desarrollo.

49. Para abordar esta vulnerabilidad, algunos Estados Miembros aducen que deben utilizarse metodologías específicas y modalidades de financiación diferentes para financiar la infraestructura administrativa básica y la capacidad de los programas centrales de las diversas entidades. Sin embargo, si se aplica este criterio, se corre el riesgo cierto de que los presupuestos administrativos queden vinculados a una noción abstracta de gastos básicos, incorporada en los mandatos históricos y los presupuestos anteriores del organismo, y no a las cambiantes exigencias a que está sometido.

50. Es fundamental definir adecuadamente los gastos administrativos básicos para determinar las necesidades totales de financiación de los organismos de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la definición no puede ser estática ni mecánica. Es necesario permitir que los gastos administrativos se ajusten y amplíen y, al mismo tiempo, asegurarse de que todas las posibles mejoras en la eficiencia respondan a la creciente demanda de apoyo para el desarrollo, de modo de no afectar la calidad ni la cantidad generales de las actividades programáticas.

51. Por lo tanto, la mejor metodología parecería ser la que procura determinar integralmente las necesidades totales de financiación, a partir de la determinación de las necesidades de los programas nacionales impulsada por la demanda, que proceda de las estrategias de desarrollo tanto nacionales como regionales y mundiales, a las que el organismo debe responder según su esfera de especialización, con miras a prestar el máximo apoyo posible al cumplimiento del programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

52. Una vez determinadas las necesidades programáticas y cuantificadas las consiguientes aportaciones de recursos (financieros, humanos, tecnológicos y organizativos), pueden estimarse adecuadamente los requisitos administrativos del programa básico, en función de las corrientes actuales de recursos. Deben señalarse las brechas y las formas de mejorar la respuesta del organismo a las necesidades nacionales y tenerse debidamente en cuenta las actividades mundiales y regionales que proporcionan el marco general de apoyo.

53. Por lo tanto, los órganos rectores deben procurar elaborar presupuestos de apoyo administrativo y programático, basados en las dimensiones del programa total de la entidad en cuestión, y ajustar en consecuencia todo el apoyo y las capacidades conexas de índole administrativa.

C. Enfoques sectoriales y apoyo presupuestario: repercusiones en la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

54. La utilización cada vez mayor de planes de acción sectoriales y apoyo presupuestario como nuevas modalidades para prestar asistencia para el desarrollo¹⁰ no sólo ha alterado la relación entre los gobiernos y los donantes, sino que también ha planteado grandes interrogantes sobre la forma en que el sistema de las Naciones Unidas puede relacionarse con esas nuevas modalidades¹¹.

55. A pesar de que poco a poco se van observando las repercusiones programáticas de esas nuevas modalidades de prestación de apoyo del sistema de las Naciones Unidas, siguen sin aclararse las consecuencias para la financiación de las actividades del sistema en los países. Si esas modalidades se convierten en la principal forma de prestar AOD a nivel nacional, desde el punto de vista financiero, cada organización deberá reexaminar su ventaja comparativa y los beneficios que puede ofrecer a nivel nacional, para poder desempeñar su papel y conseguir un nivel adecuado de financiación en el contexto de los programas sectoriales. Además, será necesario establecer mecanismos para “reembolsar” al sistema de las Naciones Unidas el apoyo administrativo y de otra índole que ofrece a esas modalidades, teniendo presentes las políticas existentes de recuperación completa de gastos.

56. En términos generales, a pesar de que las interacciones del sistema con esas nuevas modalidades de prestación, características de las instituciones de desarrollo (bilaterales y multilaterales) con mayor capacidad financiera, plantean dificultades importantes al sistema, también ofrecen claras oportunidades de progresar en relación con los efectos generales de la asistencia para el desarrollo y el protagonismo que asuman en ella los países en que se ejecutan programas.

D. Modalidades de financiación: financiación voluntaria, cuotas prorrateadas y reposición negociada de fondos

57. A medida que los países en desarrollo y sus colaboradores en el desarrollo intensifican sus esfuerzos para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y el debate sobre la financiación para el desarrollo, en particular para los países más pobres, adquiere una nueva urgencia, la pregunta clave que se plantea a las organizaciones del sistema es si podrán desempeñar sus funciones en materia de políticas, promoción y fomento de la capacidad en el nivel óptimo exigido por este nuevo entorno de actividades y resultados, en las modalidades de financiación tradicionales que han heredado, o si es necesario mirar con nuevos ojos la forma en que el sistema puede desempeñar su papel estratégico con la credibilidad que surgiría de una base de recursos estable, previsible, a largo plazo y crecientes, en un entorno de mayor eficiencia y eficacia, en que los recursos se vincularan a los resultados.

58. A pesar de las diferentes modalidades de financiación básica adoptadas por los fondos, programas, organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas, todos sin excepción se enfrentan a la misma dificultad consistente en conseguir una corriente de recursos en crecimiento constante para sus presupuestos básicos, que les permita satisfacer sus nuevas necesidades en expansión.

59. En los años recientes, se ha adoptado el criterio de tomar las modalidades de financiación actuales tal como están y aplicar una estrategia de financiación a corto plazo que recurra al máximo a la financiación complementaria, corregida según cierto número de elementos, como se indica más arriba. El resultado ha sido un mayor aporte de recursos a varias entidades de las Naciones Unidas, aunque muchas cuestiones siguen pendientes en lo referente a la armonización de la cooperación para el desarrollo del sistema con el programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. En general, la financiación complementaria, a pesar de que aumenta las corrientes totales de recursos, no ayuda a impulsar esa armonización, ni garantiza las corrientes estables, seguras, previsibles

y crecientes de recursos “ordinarios” ni “básicos” que los organismos del sistema necesitan para que su contribución al programa de desarrollo de las Naciones Unidas sea óptima.

60. También podrían abordarse las soluciones siguientes:

a) **Centrarse en el uso de los marcos de financiación multianual y su relación con la gestión basada en los resultados.** Aunque los actuales marcos de financiación multianual, como instrumentos para reforzar la movilización de recursos básicos, han dado resultados variados, son instrumentos útiles con que abordar, en el mismo contexto, los marcos de resultados estratégicos y los marcos integrados de recursos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, reuniendo los recursos programáticos y administrativos. Efectivamente, el principal beneficio del marco de financiación multianual es que integra los objetivos, los recursos, los presupuestos y los resultados. Tiene potencial para aumentar la financiación básica, estableciendo metas claras, relaciones entre la recaudación de fondos y la gestión basada en los resultados y, por ende, vinculando esos resultados con los objetivos últimos que persiguen las organizaciones en cuestión¹². Por lo tanto, representa un marco fundamental para garantizar la coherencia de las políticas en relación con el desempeño de la organización, vinculando la demanda agregada de su apoyo (sobre la base de la información nacional) con su respuesta a esa demanda, independientemente de las fuentes de financiación. La medida en que el marco de financiación multianual puede servir para que la financiación básica prevista por el marco sea más previsible se relaciona con el carácter multianual del instrumento. Ha llegado el momento de que los Estados Miembros utilicen plenamente los beneficios posibles de este enfoque, comprometiendo recursos básicos mediante promesas multianuales sostenidas durante largos períodos, como se indica en las metas de recursos básicos convenidas en el marco de financiación multianual.

b) **Cuotas prorrateadas para los presupuestos institucionales básicos.** Los fondos y los programas que procuran aumentar la fiabilidad de la financiación básica podrían considerar la posibilidad de introducir un sistema de cuotas prorrateadas para sufragar los gastos básicos que garanticen su funcionamiento mínimo. A tales efectos y con las modificaciones del caso, podría aplicarse la escala actual de cuotas de las Naciones Unidas. El carácter de miembro de una organización presuntamente conllevaría la obligación de pagar el monto de la cuota. Deben incorporarse al sistema las disposiciones que permitan reevaluar las necesidades básicas, posiblemente con frecuencia anual, a fin de evitar la rigidez experimentada a este respecto por los organismos especializados.

c) **Combinar las cuotas prorrateadas con un programa de contribuciones voluntarias.** Corresponde al modelo adoptado por el PNUMA, con su “escala indicativa de contribuciones voluntarias”, que orienta a los donantes para fijar sus niveles de contribuciones voluntarias para los recursos del programa básico. Las actividades complementarias se siguen financiando por separado.

d) **Reposición negociada para financiar los presupuestos básicos.** Este mecanismo exige definir un programa integrado, sobre cuya base se negocian las reposiciones. Si bien este enfoque parece bastante complejo para los organismos más pequeños, su valor se deriva de su capacidad para atraer una masa crítica de recursos. Antes de aplicarlo, debe comprobarse suficientemente su viabilidad. Una cuestión fundamental es la distribución de la carga entre los diferentes donantes. Tradicionalmente, las instituciones financieras internacionales han repartido la carga

vinculando el derecho al voto y la representación en sus juntas con la participación de cada donante en el capital. En el sistema del FIDA, las acciones con derecho a voto se ajustan cuando se reciben los pagos. La forma de repartir la carga tal como se aplica en las instituciones bancarias requeriría importantes ajustes antes de aplicarla en los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas. Aunque es poco probable que la introducción experimental de las reposiciones negociadas, posiblemente limitada a una parte del presupuesto, modifique considerablemente la distribución de la carga entre los donantes y provoque cambios sustanciales a corto plazo, tal vez sirva para iniciar un proceso de debate entre una entidad de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, que podría conducir a resultados importantes a más largo plazo en materia de financiación.

e) **Mecanismo negociado de reposición para combinar fondos y programas.** Si los fondos y programas de las Naciones Unidas pudieran dejar de lado la programación armonizada y adoptar la programación conjunta, en el futuro, la modalidad de reposición negociada se aplicaría a sus programas conjuntos con la ventaja de dirigirse a una masa crítica mayor de recursos, por lo que se ahorrarían gastos de transacciones en un proceso de negociación habitualmente prolongado.

61. A pesar de que es poco probable que los organismos especializados o las entidades del sistema de las Naciones Unidas cuyos gastos se sufragan con los presupuestos ordinarios consideren la posibilidad de introducir programas de contribuciones voluntarias, como las reposiciones negociadas, sigue siendo necesario que esas organizaciones se enfrenten al desafío de asumir el servicio de una cantidad cada vez mayor de recursos de los programas recibidos mediante financiación complementaria (extrapresupuestaria) con presupuestos administrativos básicos estancados o decrecientes.

62. En uno de los casos más evidentes, el presupuesto ordinario de un importante organismo especializado se redujo, desde mediados del decenio de 1990, de casi dos tercios de sus recursos totales para programas a menos del 30% de las previsiones presupuestarias para el bienio 2006-2007. En las actuales circunstancias, hay pocos incentivos para que los países donantes ajusten esas políticas presupuestarias, especialmente si, como alternativa, simplemente pueden cambiar la financiación ordinaria por la complementaria para apoyar los aspectos de la labor del organismo que más les interesa beneficiar. Al mismo tiempo, el carácter intercambiable de la financiación entre el presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios sigue siendo una cuestión fundamental para los organismos muy especializados que dependen cada vez más de financiación complementaria imprevisible para mantener sus instrumentos básicos. En un momento en que para ejecutar el programa de desarrollo de las Naciones Unidas puede justificarse que un número importante de actividades que actualmente se financian con contribuciones voluntarias pasen a formar parte de la labor central del sistema, muchos organismos tienen grandes dificultades para mantener incluso sus funciones tradicionales en esferas como las normas, las reglas, la promoción y otras funciones básicas a nivel mundial.

63. Se debe seguir reflexionando sobre las formas de flexibilizar los actuales mecanismos de fijación de cuotas de varias organizaciones, por ejemplo mediante modalidades alternativas inspiradas en la escala indicativa de contribuciones voluntarias o las negociaciones sobre la reposición aplicadas por el PNUMA y el FIDA.

64. Estas modalidades innovadoras de financiación podrían combinarse para diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de varias formas alternativas y armonizarse con las modalidades actuales. Los sistemas de cuotas, por ejemplo, podrían reformular la definición de los componentes del presupuesto, ajustándose a las necesidades concretas de cada organización.

65. Debe comprobarse más a fondo la viabilidad de esas modalidades, tomando como base los siguientes criterios:

a) **Adecuación** de las corrientes de recursos permitidas por la modalidad (en particular con respecto a las nuevas tareas de desarrollo que tienen ante sí las Naciones Unidas);

b) **Fiabilidad, previsibilidad y garantía** de las corrientes de recursos (utilizar los programas convenidos para garantizar la disponibilidad y verificar el carácter vinculante de los compromisos de los donantes); y

c) **Reparto aceptable de la carga** entre los donantes y probable consenso entre los principales contribuyentes.

E. Hacia un enfoque de la financiación para todo el sistema

66. Debe ser posible concebir una agregación de necesidades de recursos de todo el sistema a nivel nacional que compare las necesidades de financiación de diferentes organismos del mismo país y verifique el fundamento y coherencia de los pedidos de aportaciones que se dirigen a cada uno. Aun si la agregación se fuera a realizar sólo para un subconjunto más pequeño de organismos que operan en un país, por ejemplo en el contexto del MANUD y su respectiva matriz de resultados, se conocerían más las actividades que pueden esperarse del sistema en un país, reuniendo los diferentes elementos del marco de recursos del MANUD.

67. Por sí sola, la cuantificación del volumen de recursos necesarios para financiar las actividades de todo el sistema en un país concreto no traería aparejada ni la financiación conjunta de todo el sistema ni campañas de movilización de recursos combinados, pero podría ser el primer paso hacia el establecimiento de algunas de las condiciones para esa tarea.

68. En teoría, se podría concebir un proceso que condujera a estimar un “producto de desarrollo” mundial a cargo de todo el sistema de las Naciones Unidas, con las consiguientes metas de recursos mundiales, que luego podría ser objeto de una “negociación” con las características de una promesa indicativa, con los donantes interesados o toda la comunidad de donantes. Para un proceso de esa clase sería preciso definir un “conjunto de programas” mundiales para todo el sistema de las Naciones Unidas, que los donantes examinarían y compararían con otros conjuntos que otros agentes del desarrollo les presentarían.

69. Sería necesario que la agregación para establecer una meta de financiación mundial para todas las necesidades de financiación del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional contenidas en instrumentos como el MANUD, junto con las necesidades de los programas regionales y mundiales, estuviera claramente vinculada al programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. De esa forma sería un instrumento imprescindible para la recaudación concreta de fondos.

70. El sistema de las Naciones Unidas está en clara desventaja, dado el carácter fragmentado de sus estructuras institucionales, porque no está en condiciones de señalar a los donantes un conjunto de programas integral y mundial sobre el cual negociar. No tiene un entorno mundial similar al que la AIF ofrece a los donantes potenciales, con una propuesta de documento programático amplio que establezca los niveles generales de recursos necesarios, los criterios para su asignación ni otras indicaciones de políticas adicionales necesarias. Actualmente existen en el sistema los canales institucionales necesarios a esos efectos.

71. A medida que se avanza en la integración y armonización de la labor del sistema y su funcionamiento, a nivel nacional, regional y de la sede, esta agregación de las necesidades de financiación puede adquirir viabilidad como instrumento para movilizar recursos de manera eficaz y en colaboración.

IV. Conclusiones

72. En el presente informe se han examinado diversas opciones —algunas más prácticas, otras más teóricas en las circunstancias actuales— para la financiación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, de modo de hacerla más previsible, estable y adecuada a largo plazo y, simultáneamente, preservar las ventajas de las actuales modalidades de financiación. Las organizaciones de las Naciones Unidas, al prepararse para responder a las necesidades cambiantes de los países donde se ejecutan programas en su intento por cumplir con las metas convenidas del desarrollo, en especial los objetivos de desarrollo del Milenio, deberán seguir investigando y promoviendo las combinaciones apropiadas de contribuciones voluntarias, cuotas y reposiciones negociadas que mejor se adecuen a sus circunstancias y estructuras institucionales particulares. Al hacerlo, deben guiarse por las prácticas recomendadas para todo el sistema y por una evaluación, dirigida por los órganos intergubernamentales centrales de las Naciones Unidas, de las soluciones que mejor pueden ayudar a mejorar la calidad de los servicios que todo el sistema presta a sus Miembros. Una agregación de las necesidades de financiación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para las actividades nacionales, regionales y mundiales podría servir como base para un diálogo más armonizado con los países contribuyentes, sobre todo si la agregación se relaciona claramente con el programa de desarrollo de las Naciones Unidas, en especial los objetivos de desarrollo del Milenio.

73. A pesar de que el análisis de este informe se ha centrado en cuestiones como la adecuación, la previsibilidad, la garantía, el reparto de la carga y la composición de las contribuciones, y distingue entre recursos “centrales” y complementarios, hay cuestiones más amplias que es necesario abordar, relativas al papel general de los organismos operacionales y sus ventajas comparativas frente a otros canales de la AOD, en lo relativo al acceso a la financiación.

74. La arquitectura internacional para el desarrollo está evolucionando rápidamente, con oportunidades y dificultades. Las necesidades de financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben ser proporcionales a su papel y eficacia como contribuyente a un auténtico progreso en la ejecución del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, en especial los objetivos de desarrollo del Milenio. Las actividades programáticas que propone realizar deben justificarse por

su coherencia con los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales a los que está llamada a servir, y las posibles repercusiones en esos objetivos.

75. La financiación de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo debe abordarse como una parte integral de los esfuerzos por prestar el máximo apoyo a los países en desarrollo en la ejecución del programa de desarrollo de las Naciones Unidas. En el presente informe se promueven enfoques nacionales y orientados por la demanda, cimentados en las prioridades nacionales, para cuantificar las necesidades de financiación, puesto que ese enfoque está estrechamente vinculado con la ventaja comparativa y las características singulares de la labor operacional del sistema de las Naciones Unidas.

76. También se plantea la posibilidad de adoptar criterios de mayor colaboración para la recaudación de fondos que realiza el sistema de las Naciones Unidas, y se vinculan con el progreso en la coordinación del funcionamiento general del sistema a nivel nacional, regional y mundial.

77. Las opciones e innovaciones de las modalidades de financiación descritas en el presente informe deben seguir examinándose a nivel intergubernamental en los organismos individuales y, para el sistema en general, en el contexto del Consejo Económico y Social y la Asamblea General, como parte del seguimiento de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que se celebrará en septiembre de 2005.

78. El debate próximo sobre las opciones y modalidades de financiación de las actividades operativas para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en la serie de sesiones dedicada a las actividades operacionales del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de 2005 debe servir para resaltar estas cuestiones y su pertinencia para los objetivos generales que se promoverán en la reunión plenaria de alto nivel de septiembre. El principal mensaje que el Consejo tal vez desee transmitir al respecto es el carácter central de estas cuestiones, para tratar de alcanzar las metas de desarrollo incluidas en la Declaración del Milenio y fomentar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prestar su pleno apoyo a esa empresa.

79. Debe alentarse a los Estados Miembros, como parte del seguimiento de las conclusiones de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, a proseguir, con determinación y compromiso renovados y en un espíritu de asociación y solidaridad mundiales, un debate político de alto nivel sobre las cuestiones y modalidades de la financiación con miras a reforzar eficazmente las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

Notas

¹ Ese objetivo se reafirmó en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Véase el *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo. Véase también A/59/2005, párrs. 48 a 53.

² A/59/2005, párr. 51.

³ Véase también el informe del Secretario General al Consejo Económico y Social en su serie de sesiones de alto nivel (E/2005/56).

- ⁴ En la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo: protagonismo, armonización, convergencia, resultados y responsabilidad mutua”, de 2 de marzo de 2005, 91 países y 25 organizaciones internacionales se comprometieron concretamente a mejorar la eficacia de la ayuda externa, acordando introducir “indicadores” para seguir de cerca los avances en cuanto a apropiación, alineación, armonización, resultados y responsabilidad mutua.
- ⁵ Véase A/60/74-E/2005/57 donde figura un análisis pormenorizado de las tendencias que se observan respecto de los recursos “básicos” y “no básicos”.
- ⁶ Fue preciso excluir de este análisis los datos facilitados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), debido a que el Programa llevó a cabo en 1999 una reclasificación fundamental entre recursos “básicos” y “no básicos” que habría alterado los resultados del análisis.
- ⁷ El funcionamiento de los marcos de financiación multianual y su capacidad para solucionar los problemas asociados con la financiación de la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas se han examinado en varios informes del Secretario General. Véanse A/56/70-E/2001/58 y A/57/332. El presente informe se basa en el análisis contenido en esos informes.
- ⁸ Véase la resolución 59/250 de la Asamblea General, párr. 20.
- ⁹ El PMA ha establecido un sistema relativamente simple y transparente que asegura que la recuperación con cargo a las contribuciones complementarias sufrague todos los costos adicionales y además una parte apropiada de los gastos administrativos (conocidos como “gastos de apoyo indirecto”, según la terminología del PMA).
- ¹⁰ Véase la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo: protagonismo, armonización, convergencia, resultados y responsabilidad mutua”, sobre las tendencias más recientes en este ámbito.
- ¹¹ Véase el párrafo 11.
- ¹² La utilización del enfoque de gestión basada en los resultados se encuentra también en otros mecanismos de financiación, por ejemplo en el proceso de reposición negociada del FIDA, que consiste en una consulta con los Estados Miembros basada en un examen de los resultados y las repercusiones de las actividades del Fondo, con el apoyo de un uso intensivo de la gestión basada en los resultados y las pruebas que proporcionan los estudios de evaluación.