



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/48/940
25 de mayo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo octavo período de sesiones
Tema 56 del programa

REESTRUCTURACIÓN Y REVITALIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
EN LAS ESFERAS ECONÓMICA Y SOCIAL Y ESFERAS CONEXAS

Financiación de las actividades operacionales
para el desarrollo en el marco del sistema de
las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 16	4
II. ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: CONTEXTO ACTUAL Y NUEVOS DESAFÍOS	17 - 27	8
A. Características principales del sistema de las Naciones Unidas de actividades operacionales para el desarrollo	17 - 18	8
B. Contexto histórico actual y nuevos desafíos	19 - 21	9
C. Transición de las actividades de socorro a las de desarrollo	22 - 23	10
D. Acuerdos mundiales de operación	24 - 25	10
E. Cuestiones intersectoriales y tecnologías de transformación	26 - 27	10

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN: PANORAMA, PROBLEMAS Y OPCIONES	28 - 62	11
A. Panorama	28 - 32	11
B. Principales mecanismos de financiación . . .	33 - 52	12
1. Las promesas voluntarias	37 - 38	13
2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo	39 - 40	13
3. Las cuotas	41 - 44	14
4. El sistema de reposición	45 - 48	15
5. Las promesas negociadas	49 - 51	15
6. Mecanismos de financiación combinada . .	52	16
C. Análisis comparativo de algunos aspectos de los mecanismos de financiación	53 - 62	16
IV. OBSERVACIONES FINALES	63 - 65	18

Anexos

I. Perfil de cuatro importantes organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo	20
II. Fondos y programas de las Naciones Unidas cubiertos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo	53
III. Estudios particulares sobre el método de la reposición . .	54

Lista de cuadros

1. Participación de los donantes de la OCDE/CAD en los recursos básicos del PNUD comparada con la cuota de las Naciones Unidas en 1993	25
2. Contribuciones voluntarias (básicas y complementarias) al PNUD y a los programas que administra, 1972-1993	26
3. Contribución per cápita a los recursos básicos del PNUD . .	28
4. Contribuciones a los recursos básicos del PNUD por países beneficiarios que aportaron 1 millón de dólares o más en 1994	29

/...

ÍNDICE (continuación)

	<u>Página</u>
5. Contribuciones recibidas por el UNICEF de los principales países donantes, clasificadas según su origen, 1993	36
6. Clasificación de los donantes principales al UNICEF de cada categoría: comités nacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos y totales, 1993	37
7. Contribución a los ingresos totales del UNICEF de los gobiernos miembros del CAD y de otros gobiernos donantes principales si se aplica la escala de cuotas de las Naciones Unidas en comparación con las contribuciones reales, 1993	39
8. Resumen de los ingresos del UNICEF en los 20 últimos años .	40
9. Cuota de participación de los principales donantes en los recursos ordinarios del FNUAP en comparación con las cuotas de las Naciones Unidas, 1993	44
10. Contribuciones voluntarias (básicas y complementarias) al FNUAP, 1973-1993	45
11. Contribución per cápita a los recursos básicos del FNUAP .	47

Lista de gráficos

I. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como porcentaje del producto nacional bruto en 1992	5
II. Contribuciones básicas al PNUD en valor nominal y real . .	27
III. Contribuciones per cápita al UNICEF en relación con el PNB per cápita de los principales donantes	38
IV. Contribuciones al FNUAP según su valor nominal y real . . .	46

I. INTRODUCCIÓN

1. A medida que los Estados Miembros buscan estrategias más eficaces para acelerar el desarrollo económico y social y contribuir a hacer realidad las aspiraciones de la población a mejorar su nivel de vida, aumenta la preocupación por que los recursos disponibles no sean suficientes para aplicar con éxito esas estrategias en los países en desarrollo. En los dos últimos decenios, el nivel de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha disminuido como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Tras una leve disminución del 0,35% del PNB en 1975 al 0,38% en 1980, la AOD ha descendido gradualmente hasta situarse en su nivel actual del 0,33%. Se trata de menos de la mitad del objetivo del 0,70% fijado por la Asamblea General en 1970. Si todos los Estados Miembros, en lugar de unos pocos, cumplieran ese objetivo, se dispondría anualmente de unos 126.000 millones de dólares, en vez de 60.000 millones de dólares, y podrían tratarse con más eficacia muchos de los acuciantes problemas con que se enfrenta la promoción de la mejora de las condiciones de vida de la humanidad (véase el cuadro 1).

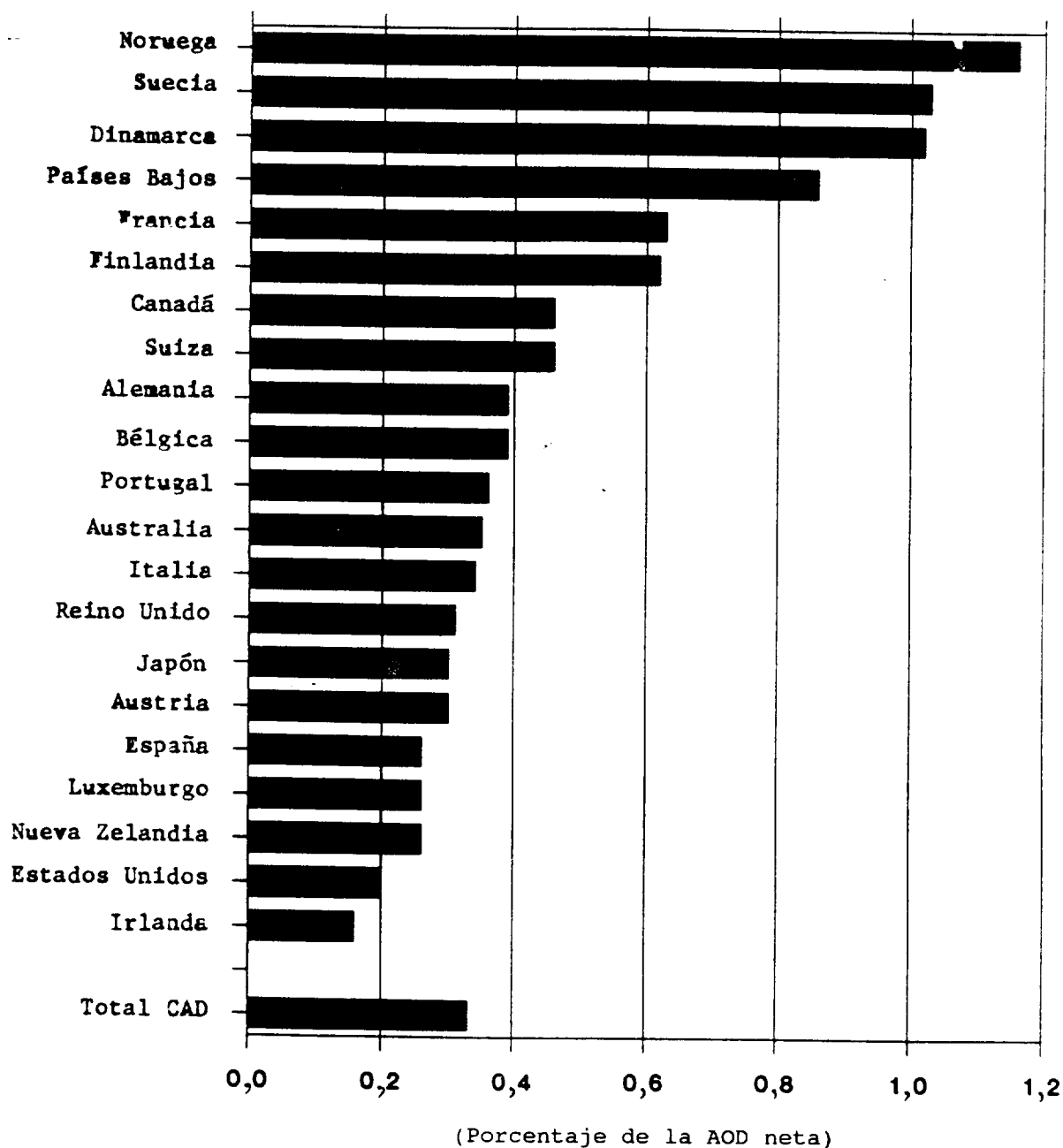
2. Asimismo, en los últimos 20 años, el sistema de las Naciones Unidas ha visto disminuir su porcentaje relativo. No sólo ha disminuido algo a lo largo del tiempo, el porcentaje asignado a las instituciones multilaterales en el marco general de la AOD desde un promedio del 32,2% en el período comprendido entre 1980 y 1983, a aproximadamente un 29,5% entre 1989 y 1992, sino que también ha descendido el porcentaje de las contribuciones de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE al sistema de las Naciones Unidas (excluidas las instituciones de Bretton Woods), de un 8,8% en 1975 a un 7,8% en 1992.

3. A lo largo de 1993 se produjo una grave disminución de los recursos de que disponían los fondos y programas de desarrollo de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la necesidad de financiar un número cada vez mayor de solicitudes de asistencia de emergencia y de intervenciones humanitarias puede haber dado lugar a una reducción de los niveles de financiación para los programas de desarrollo. Asimismo, las fluctuaciones monetarias de 1993 limitaron aún más los recursos destinados a actividades de desarrollo.

4. Es evidente que el nivel de recursos de que disponen las Naciones Unidas para actividades operacionales para el desarrollo refleja las decisiones políticas de los Estados Miembros. Éstas, a su vez, sufren la influencia de distintos factores, como la situación y las perspectivas económicas generales de un país; el nivel de apoyo de sus ciudadanos a la cooperación internacional; la forma de entender los intereses nacionales; las nuevas solicitudes de ayuda basadas en nuevas prioridades temáticas o regionales; la competencia entre las exigencias de los programas bilaterales, las instituciones multilaterales de crédito, y las operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria; y, por último, la evaluación por parte de los gobiernos de la eficiencia y eficacia relativas de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Gráfico I

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como porcentaje del producto nacional bruto en 1992



Fuente: Informe de la OCDE/CAD sobre cooperación para el desarrollo correspondiente a 1993.

/...

5. Sin embargo, los Estados Miembros han decidido colectivamente, a través de la resolución 48/162 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, que como parte del proceso general de reforma, es necesario incrementar considerablemente los recursos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo en forma previsible, continua y segura, en consonancia con las necesidades crecientes de los países en desarrollo.

6. En esa misma resolución, la Asamblea General llegaba a la conclusión de que todo nuevo sistema de financiación debía incluir mecanismos para que todos los países participantes demostraran su responsabilidad y compromiso con respecto a los programas y fondos. En esos mecanismos se debía distinguir entre los arreglos de financiación relativos a las contribuciones de los países desarrollados y otros países que estuvieran en condiciones de contribuir y la capacidad de los países en desarrollo de aportar contribuciones voluntarias.

7. También en esa resolución, la Asamblea General pedía al Secretario General que examinara y analizara los posibles cambios y mejoras en el actual sistema de financiación, incluidas las promesas de contribuciones multianuales negociadas, pero sin limitarse a ellas, y que presentara un informe con sus recomendaciones en abril de 1994. Si fuera posible, en el informe se podía incluir una evaluación del posible efecto de cada opción en el nivel general de financiación y de las contribuciones.

8. En el presente informe, que se remite en respuesta a esa solicitud, se examina brevemente la forma en que se financian las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, se identifican los actuales mecanismos de financiación de los programas y fondos comprendidos en la resolución 48/162, se facilita información acerca de las principales tendencias de sus corrientes de recursos, y se ofrece una visión general de algunos de los mecanismos de financiación utilizados por otras organizaciones multilaterales. Por último, se examina el funcionamiento de los distintos mecanismos, incluidas sus ventajas y desventajas relativas a la luz de las necesidades y características concretas de los programas y fondos a las que se refiere la resolución 48/162, y se sacan conclusiones de carácter general sobre la base de las cuestiones y opciones examinadas en el presente informe.

El desafío del cambio

9. Los Estados Miembros han reconocido desde hace tiempo que las actividades operacionales para el desarrollo en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y su financiación, forman parte integrante y fundamental de la labor de la Organización en las esferas económica y social. Sin embargo, sigue siendo motivo de preocupación constante la forma de mejorar la calidad y los resultados de esas actividades y de lograr que sus recursos sean estables y seguros. Ya en 1977, la Asamblea General pidió, en su resolución 32/197, de 20 de diciembre de 1977, un aumento efectivo de la corriente de recursos para esas actividades que tuviera carácter previsible, permanente y seguro. Asimismo, instó a que se celebrara una única conferencia anual de promesas de contribuciones para todas las actividades operacionales de las Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo. El hecho de que, 15 años después, la Asamblea haya tenido que reiterar esas palabras con respecto a la financiación de las actividades operacionales indica que todavía no se han resuelto con éxito los problemas implícitos.

10. La necesidad de un aumento sustancial del nivel de financiación debe tratarse como parte del proceso general de reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y las esferas conexas. A ese respecto, son especialmente pertinentes las resoluciones 44/211, de 22 de diciembre de 1989 y 47/199, de 22 de diciembre de 1992, de la Asamblea General dado que ponen en marcha un proceso de reformas fundamentales en el modo de ejecutar las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas. La aprobación por la Asamblea General de la resolución 48/162 ha tenido como resultado la reestructuración y la racionalización de la gestión de los fondos y programas de las Naciones Unidas. En la etapa actual debe examinarse, de manera general, la suficiencia de los recursos disponibles para esos programas y cuáles son las modalidades y medios que pueden aplicarse para que sean más estables, previsibles y seguros.

11. En la medida en que el nivel de recursos de que se dispone para actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo dependa ante todo de la voluntad política de los Estados Miembros, ningún mecanismo de financiación puede determinar por sí solo la corriente total de recursos.

12. En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas los Estados Miembros se comprometen a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos y, en el Artículo 56, a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55. Teniendo en cuenta el claro y firme compromiso de garantizar un nivel de financiación suficiente a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, es necesario establecer unos arreglos de financiación adecuados con vistas a mejorar la estabilidad y la previsibilidad de las corrientes de recursos y a establecer una base equitativa para el reparto de esa carga entre los Estados Miembros.

13. Como instrumento de cooperación multilateral para el desarrollo, las Naciones Unidas tienen posibilidades y ventajas inherentes sin parangón. Por consiguiente, la Organización se encuentra en una situación única para ocuparse de las numerosas y diversas necesidades de los países en desarrollo, ya que su universalidad, su democrática gestión y su red mundial de operaciones le permite responder por igual a los países donantes y a los países a los que están destinados los programas. Además, las Naciones Unidas no pueden ser una fuerza de paz poderosa a menos que también sean una fuerza para el desarrollo.

14. En el presente informe se exponen algunas de esas aptitudes potenciales, y algunas de las esferas sustantivas en las que el sistema de las Naciones Unidas goza de una clara ventaja comparativa. El historial de cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas arroja muchos éxitos a los que tal vez sea necesario dar mayor difusión. Asimismo, los logros del proceso de reforma de las Naciones Unidas merecen mayor reconocimiento internacional. Debe ofrecerse a los hombres y mujeres del mundo que, con sus impuestos, han contribuido a los numerosos éxitos económicos y sociales de las Naciones Unidas, información más amplia y convincente de lo que se ha logrado. Esto constituye un desafío para las Naciones Unidas y sus fondos y programas de desarrollo. Además, los Estados Miembros pueden ayudar a conseguir el apoyo de la opinión pública al papel del sistema en el desarrollo mediante sus propias actividades de información pública. Esas actividades, a su vez, contribuirán a reforzar la

/...

voluntad política necesaria para lograr un mayor apoyo a la financiación de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.

15. En un momento en que el mundo se enfrenta a nuevos problemas y desafíos, las Naciones Unidas, mediante sus conferencias mundiales y otros mecanismos de negociación, proporcionan a la comunidad internacional un foro único para llegar al consenso acerca de políticas y programas que responda a esos problemas. Todos los países tienen el mismo peso para llegar al consenso y una vez que se haya logrado, todos ellos tienen igual responsabilidad para aplicar las políticas y programas convenidos. No existe ningún otro mecanismo mundial que permita a los países resolver problemas comunes sobre una base tan universal de participación igualitaria. Las Naciones Unidas han planteado y tratado a nivel mundial cuestiones vitales para la supervivencia del planeta, como el desarrollo como medio de crear condiciones de paz y estabilidad, las necesidades y los derechos del niño, los riesgos que entraña el deterioro del medio ambiente, y las consecuencias del crecimiento demográfico incontrolado, y han buscado las soluciones que puedan contar con el apoyo de todos los países. Además, las Naciones Unidas cuentan con una red mundial que les permite supervisar, coordinar y ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de las medidas necesarias para hacer realidad ese consenso.

16. Durante varios decenios las Naciones Unidas han llevado a cabo con éxito actividades operacionales que incluyen toda una serie de medidas encaminadas a mitigar la pobreza en zonas rurales y urbanas, llevar socorro y esperanza a los más desfavorecidos, realizar campañas de vacunación infantil, llevar a cabo programas sobre medio ambiente y población, y patrocinar el consenso para promover el desarrollo humano. Las Naciones Unidas están sumamente comprometidas en la adaptación de los programas y de sus mecanismos de ejecución a los cambios que se producen en las necesidades, mediante, entre otras cosas, la mejora de la eficacia y la coordinación a través de la aplicación de la resolución 47/199 de la Asamblea General. Las Naciones Unidas deben seguir siendo una fuerza poderosa de desarrollo, particularmente en beneficio de la mayoría pobre. Los vínculos prácticos existentes entre la paz, la seguridad, la asistencia humanitaria y el desarrollo requieren la participación plena y constante de las Naciones Unidas a través de su sector operacional. Sin embargo, la Organización sólo puede realizar esas tareas si sus actividades de desarrollo cuentan con un firme apoyo político, y éste debe manifestarse en un compromiso tangible por parte de los Estados Miembros.

II. ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: CONTEXTO ACTUAL Y NUEVOS DESAFÍOS

A. Características principales del sistema de las Naciones Unidas de actividades operacionales para el desarrollo

17. En general, se entiende por actividades operacionales aquellas que se realizan con el objetivo de sostener o mejorar el bienestar económico y social, y que suponen la transferencia de recursos a países o regiones en desarrollo de manera tangible o intangible. Esas actividades, distintas de las actividades operacionales de emergencia que tienden a proporcionar ayuda inmediata, se centran en objetivos de desarrollo y tratan de movilizar y mejorar el potencial

/...

y la capacidad de los países para promover su propio progreso económico esencial.

18. La evolución de las actividades operacionales en el marco de las Naciones Unidas es el resultado de respuestas concretas, en un contexto determinado, a nuevas necesidades o a acontecimientos internacionales de importancia. Por consiguiente, se trata de un sistema complejo, heterogéneo y descentralizado, pero con unas características fundamentales únicas habida cuenta de su carácter universal, voluntario y de donación, de su neutralidad y multilateralismo y de su capacidad de responder a las necesidades de los países en desarrollo de manera flexible, previa solicitud de esos países y de acuerdo con sus propias políticas y prioridades.

B. Contexto histórico actual y nuevos desafíos

19. Una nueva dimensión que está surgiendo en las actividades operacionales actuales es el contexto histórico actual al que la Asamblea General se refería en su resolución 48/162: el final de la guerra fría, la creciente interdependencia de las naciones, el carácter cada vez más global de la economía mundial y los vínculos cada vez mayores entre las cuestiones económicas y sociales y cuestiones conexas. Ese contexto brinda nuevas oportunidades de revitalizar las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, a fin de que sirvan de soporte a la cooperación internacional para el desarrollo.

20. Asimismo, en la actualidad existe una mayor conciencia de que el desarrollo y la paz están vinculados, de que la armonía social y la estabilidad estratégica están interrelacionadas, y de que el desarrollo sostenible puede ser uno de los instrumentos prioritarios más eficaces en función de los costos para la paz y la seguridad mundiales. En la actualidad el clima internacional tiende menos a la confrontación y es más propicio a un diálogo constructivo y a la adopción de medidas concretas.

21. La contribución potencial de las actividades operacionales al desarrollo sostenible y centrado en el ser humano debería entrañar cada vez más en mayor medida una vinculación entre los programas sociales, el comercio, las inversiones y la tecnología. Se trata sin lugar a dudas de una esfera en la que el enfoque diversificado y objetivo de las Naciones Unidas puede suponer una ventaja comparativa respecto de otras fuentes de ayuda y financiación. La cooperación técnica tendría la oportunidad de ayudar a los países en sus actividades primarias, contribuyendo a la creación de capacidad en esferas tales como la planificación de la estrategia de desarrollo, el desarrollo de políticas, la privatización, la coordinación y la eficacia de la ayuda, la movilización de recursos externos, y el acceso a los mercados y su reforma. En particular, las Naciones Unidas pueden aportar una contribución en esa esfera sin perder de vista las cuestiones sociales y centrándose en las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

/...

C. Transición de las actividades de socorro a las de desarrollo

22. Una nueva dimensión que está surgiendo y que requiere el firme apoyo operacional de las Naciones Unidas está relacionada con la integración de las actividades internacionales relativas al socorro para casos de emergencia, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo. Aunque la intervención y la ayuda internacionales en todos estos ámbitos se rigen, y seguirán rigiéndose por objetivos y dinámicas diferentes, es importante garantizar que tienen un efecto sinérgico y que la dimensión de desarrollo se incorpora a todas las etapas de la labor.

23. Aunque la ayuda para los casos de emergencia es importante y cuenta con el apoyo de círculos poderosos de países donantes, no debe olvidarse el hecho de que sólo llega a un porcentaje relativamente reducido de población en dificultades. Las personas que viven en condiciones de pobreza absoluta necesitan tanto de la ayuda de emergencia sostenida como las que son víctimas de inundaciones o de hambrunas. La inversión en el crecimiento a largo plazo y en el desarrollo humano sostenible aliviará, de no absorberlos, los costos de la gestión de la crisis.

D. Acuerdos mundiales de operación

24. El sistema de las Naciones Unidas contribuye en gran medida a traducir los acuerdos y recomendaciones a los que se llega en las conferencias mundiales en medidas concretas a nivel nacional, regional e internacional. Las actividades complementarias de acontecimientos tan importantes como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, las próximas conferencias sobre población y desarrollo, la mujer, y los asentamientos humanos y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, así como convenios internacionales como los relativos a los cambios climáticos y a la biodiversidad, no sólo requerirán asesoramiento político sino también asistencia técnica para ayudar a los Estados Miembros a crear la capacidad humana, institucional, y tecnológica necesaria para hacer frente a nuevas empresas.

25. Muchos de esos nuevos acuerdos e iniciativas políticas requieren que los Estados Miembros redoblen sus esfuerzos para movilizar los recursos necesarios para su aplicación. Sería natural que una parte significativa de esos recursos se canalizara a través del sistema de las Naciones Unidas. Ese enfoque concertado para la movilización de recursos daría lugar a un mayor nivel de financiación para las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, que estuviera a la altura de las nuevas tareas.

E. Cuestiones intersectoriales y tecnologías de transformación

26. Además, en el actual contexto internacional, cuestiones intersectoriales como el empleo, la mujer en el desarrollo, la población y el medio ambiente ocupan cada vez más la primera línea de los programas mundiales y nacionales. El sistema de las Naciones Unidas está claramente en situación privilegiada para contribuir a dilucidar y concretar estos lazos y para desempeñar el papel de intermediario mediante sus actividades operacionales.

/...

27. Algunas de estas cuestiones intersectoriales figuran también entre las más delicadas. Así, el acceso a tecnologías avanzadas denominadas a veces tecnologías de transformación, es una cuestión decisiva para muchos países en desarrollo. Los procesos de producción a nivel mundial experimentan una rápida transformación debido a la aplicación de tecnologías tales como la microelectrónica y la biotecnología; el resultado de los intensos esfuerzos de los países en desarrollo por acelerar su crecimiento económico de forma sostenida y con carácter sostenible dependerá cada vez más de su capacidad de acceder de manera abordable y de utilizar esas tecnologías. En este aspecto, las Naciones Unidas desempeñan un papel de facilitación, al reforzar la capacidad de los países en desarrollo de adquirir y absorber nuevas tecnologías.

III. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN: PANORAMA, PROBLEMAS Y OPCIONES

A. Panorama

28. Los cuatro fondos y programas a que se refiere el presente examen se desarrollaron siguiendo distintos mandatos y con distintas identidades, lo que dio lugar a una diversidad de sistemas de financiación. Esta diversidad queda ilustrada en las breves descripciones que figuran en el anexo I al presente informe. Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al centrarse en la cooperación técnica ha recurrido cada vez más en los últimos años a los recursos complementarios: participación de terceros en la financiación de los gastos, la participación de los países receptores en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios. En 1993, el 32,6% de los recursos del PNUD procedieron de estas fuentes, mientras que en 1985 sólo representaron el 14,2%.

29. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene un criterio de financiación característico en el sentido de que cuenta con una base amplia de contribuyentes públicos y privados y con diversos cauces de monopolización de recursos. Aunque la mayor parte de los fondos son aportados por los gobiernos, los hay de tres tipos: recursos generales, financiación complementaria ordinaria y financiación complementaria de emergencia. La cuarta parte de los recursos del UNICEF es de procedencia privada.

30. Las contribuciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) también incluyen recursos básicos y complementarios así como tasas pagadas por otras organizaciones de financiación en concepto de servicios de compra. No obstante, el porcentaje de la participación de terceros en la financiación de los gastos ha seguido siendo pequeño, sin superar el 5% de las contribuciones totales.

31. Las contribuciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) se hacen en alimentos y en efectivo. Las promesas de productos se expresan en términos monetarios o en cantidades físicas. En contraste con los otros tres organismos, las principales contribuciones al PMA proceden de un número relativamente pequeño de donantes. En los últimos años se ha producido un desplazamiento hacia la asistencia de socorro que, en 1993, absorbió los dos tercios de los recursos del PMA.

/...

32. Todos los fondos y programas se vieron afectados por un descenso significativo de las contribuciones en 1993. El PNUD experimentó una reducción del 15% en recursos básicos. El déficit está obligando al PNUD a restringir sus compromisos al 70% de las cifras indicativas de planificación (CIP). En conjunto, el actual ciclo de cinco años del PNUD (1992-1996) es inferior en un 19% al ciclo anterior (1987-1991). El UNICEF también se enfrentó a una grave disminución de las contribuciones en 1993, cuyo nivel descendió en casi 150 millones de dólares con respecto a la cifra sin precedentes de 688 millones de dólares (de los que 262 millones procedían de fondos complementarios) en 1992. Las contribuciones al FNUAP en 1993 disminuyeron en 18,4 millones de dólares, con relación a un nivel de 238 millones en 1992. Aunque los recursos puestos a disposición del PMA casi se han duplicado en los últimos años, en 1993 alrededor de los dos tercios se destinaron a asistencia de socorro y a operaciones específicas. Los recursos para el programa de desarrollo del PMA en 1993 representaron alrededor del 33% de los recursos totales, lo que supuso un leve descenso en términos absolutos en comparación con las cifras sin precedentes registradas en la segunda mitad del decenio de 1980. De esta forma, a pesar de la diversidad de sus fuentes y recursos, los que se canalizaron a través de estos cuatro fondos y programas parecen haberse visto afectados de manera semejante. Las diferencias de mandato y de estrategias de movilización de recursos no parecen haberlos protegido frente a los factores financieros, económicos y políticos fundamentales que conforman las decisiones relativas al nivel de contribución de los Estados Miembros.

B. Principales mecanismos de financiación

33. Además del sistema de promesas voluntarias, que es actualmente el mecanismo principal de financiación de las organizaciones que llevan a cabo actividades operacionales de desarrollo de las Naciones Unidas, las organizaciones multilaterales recurren actualmente a otros mecanismos y métodos de financiación que vale la pena examinar.

34. Cada uno de esos mecanismos tiene sus propias características. Si bien se supone generalmente que un sistema de promesas voluntarias ofrece la mayor flexibilidad a los donantes, constituye la opción menos segura para los receptores; en el otro extremo, las cuotas ofrecen la menor flexibilidad a los donantes y la mayor estabilidad a los beneficiarios. En realidad, si los Estados Miembros no cumplen sus compromisos, la diferencia entre las dos modalidades es relativamente pequeña.

35. En la presente sección se examinan los mecanismos de financiación más habituales y sus características. También se trata la relación entre dichos mecanismos y la gobernación.

36. La mayor parte de las organizaciones aplican simultáneamente diversos mecanismos de financiación. El UNICEF, el PNUD, el FNUAP y el PMA recurren a diversos mecanismos en apoyo de sus ingresos, además de las contribuciones voluntarias, tales como la financiación complementaria, la participación en la financiación de los gastos, la participación de terceros en la financiación de los gastos, los fondos fiduciarios, los llamamientos de emergencia y las promesas especiales. Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas dependen igualmente de una combinación de métodos de financiación, entre

/...

los que figuran las cuotas, las contribuciones voluntarias, los fondos fiduciarios y los llamamientos especiales de emergencia.

1. Las promesas voluntarias

37. En la actualidad, constituyen la forma más utilizada por los fondos y programas de las Naciones Unidas. Sus resultados se describen ampliamente en el anexo I. Esta forma de conseguir recursos se basa en decisiones de la Asamblea General, según las cuales la participación en las actividades operacionales de desarrollo de las Naciones Unidas debe ser voluntaria y permite responder con flexibilidad a una gran diversidad de necesidades y objetivos. También posibilita que diferentes segmentos dentro de un país donante canalicen los recursos hacia los programas de su preferencia. No entraña ningún debate sobre la supuesta capacidad de pago de los países: cada país promete lo que puede atendiendo únicamente a su propio nivel de apoyo a las actividades de su elección.

38. El inconveniente de las promesas voluntarias es su incertidumbre. En el pasado se han hecho intentos de mitigar algunos efectos negativos del mecanismo de promesas voluntarias. Por ejemplo, en 1983, la Comisión Plenaria del PNUD lanzó algunas ideas, entre ellas la de las promesas voluntarias multianuales, que fue aplicada por algunos donantes en el decenio de 1980 en el PNUD. Con arreglo a tal sistema, puede pedirse a los países que fijen un mínimo de contribuciones que mantendrían durante un período de tres años, con lo que se establece de hecho el procedimiento de notificación por anticipado.

2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo

39. Con el fin de permitir a los Estados Miembros formular sus promesas voluntarias, la Asamblea General creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo. En 1993, eran 22 los fondos y programas de actividades operacionales de las Naciones Unidas abarcados por la Conferencia (véase el anexo II infra). El actual mecanismo de la Conferencia de Promesas se creó como resultado de la resolución 32/197, por la que la Asamblea General, ya en 1977, trató de sentar las bases de un enfoque coordinado para la financiación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo que tuviera carácter previsible, permanente y seguro. En 1990, en su resolución 45/215, de 21 de diciembre de 1990, la Asamblea General reafirmó la importancia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo y decidió que siguiera siendo la ocasión principal para que los Estados Miembros y otros hicieran sus promesas de contribuciones para las actividades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que la Conferencia siguiera celebrándose a principios de noviembre y que básicamente su forma continuara siendo la misma. El PMA, que es de la competencia de la Asamblea General y de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tiene su propio mecanismo de promesas.

/...

40. La Conferencia de Promesas no es el único cauce por el que se comprometen recursos para esos fondos y programas: muchos países no están en condiciones de hacer promesas en la Conferencia debido a restricciones internas, a menudo relacionadas con su ejercicio fiscal; otros hacen contribuciones especiales a uno o varios fondos al margen del mecanismo de promesas. Y lo que es más importante, como ya queda dicho, los mecanismos de movilización de recursos de los propios fondos y programas ofrecen otras muchas posibilidades además de la Conferencia de Promesas: la distribución de los gastos, la financiación complementaria, la participación de terceros en la financiación de los gastos y los llamamientos de emergencia, todos ellos al margen del contexto de la Conferencia de Promesas.

3. Las cuotas

41. En principio, pudiera considerarse el sistema de cuotas como la forma más eficaz de dar a la recaudación de fondos un carácter predecible y estable, siempre y cuando los Estados Miembros paguen en su totalidad y puntualmente las cuotas que les corresponden. Según este método, el importe de la contribución de cada país miembro se determina con arreglo a una fórmula fijada de antemano para un período específico. El criterio por el que se fijan las cuotas comprende generalmente el producto nacional bruto, la población y la parte del producto nacional bruto que corresponde al comercio. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas es un ejemplo bien conocido del sistema de cuotas. También ilustra, desafortunadamente, alguno de los inconvenientes derivados de la falta de pago por los Estados Miembros. Así pues, esta posibilidad no asegura por sí misma una base estable de recursos.

42. Una ventaja del método es que el criterio primordial para recomendar una determinada cuota para un Estado Miembro es la capacidad de pago de éste. Las recomendaciones se hacen para períodos de dos o tres años y, una vez que la Asamblea General fija las cuotas, no se introducen normalmente cambios a menos que las condiciones se modifiquen significativamente. Aun cuando a lo largo del tiempo se producen variaciones en los niveles de contribución, suelen ser graduales, ya que la capacidad de pago de los países normalmente no sufre modificaciones de un año para otro. De esta forma el sistema de cuotas permite predecir con un grado de acierto relativamente alto la cuantía de los ingresos y dotar a éstos de mayor estabilidad, siempre y cuando los Estados Miembros cumplan sus obligaciones.

43. Aunque la aplicación de una escala de cuotas para la financiación de todas las actividades operacionales de desarrollo de las Naciones Unidas podría introducir un factor de estabilidad, afectaría al mismo tiempo a su carácter voluntario. También podría disuadir a los Estados Miembros que desearan hacer contribuciones mayores de la cuota asignada.

44. Una alternativa estudiada anteriormente consiste en aplicar la escala de cuotas a los gastos administrativos fijos de los fondos y programas de actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, al tiempo que se mantiene el sistema de contribuciones voluntarias para sufragar los gastos de los programas (véase por ejemplo el informe del Administrador del PNUD al Consejo de Administración, de fecha 5 de abril de 1982 (DP/1982/15, párr. 42)).

/...

4. El sistema de reposición

45. Muchas instituciones financieras multilaterales siguen el sistema de reposición. Cuando se crea la institución, se fija en firme un objetivo general con el acuerdo de todos los interesados. A continuación se aportan fondos para garantizar el funcionamiento de la institución durante un primer período de duración determinada. Posteriormente, se fija un nuevo objetivo y se reponen los recursos de la institución por un nuevo período fijo. Según este sistema, se celebran negociaciones para fijar un objetivo y, una vez alcanzado el acuerdo, la financiación pasa a ser un compromiso firme a varios años. Son ejemplo de instituciones importantes que funcionan con arreglo al sistema de reposición la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Europeo de Desarrollo de la Unión Europea y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Sus mecanismos de financiación se describen en el anexo III infra.

46. El mecanismo de reposición tiene la ventaja de su mayor estabilidad y de su carácter más predecible para un período fijo, una vez alcanzado el acuerdo sobre el nivel de financiación para ese período y una vez determinada con claridad la parte que corresponde pagar a cada país. Cuando esas partes están estrechamente ligadas a una escala de cuotas, como es el caso del Fondo Europeo de Desarrollo, el mecanismo permite también estabilidad a largo plazo. Cuando el nivel de reposición ha de negociarse sin tener en cuenta para nada las contribuciones anteriores y cuando no hay acuerdo sobre la participación en las cargas, el mecanismo de reposición por sí solo no garantiza la previsibilidad o la continuidad. El descenso de los recursos del FIDA, que se describe en el anexo III infra, ilustra la incapacidad del modelo de reposición para responder por sí solo a la evolución de la situación internacional.

47. Además, una dificultad en potencia es el plazo relativamente corto para el que los gobiernos pueden hacer compromisos financieros en firme sobre la base de su ciclo presupuestario y del período más largo de compromiso que exige el modelo de reposición. Por este motivo, la Unión Europea ha plasmado el proceso de financiación del Fondo Europeo de Desarrollo en una serie de tratados internacionales que, una vez ratificados por los parlamentos, vinculan a los gobiernos y, por tanto, tienen precedencia sobre el proceso presupuestario normal, ya que se ha creado la obligación jurídica de pagar. En otras organizaciones que exigen la reposición a largo plazo, los compromisos se contraen previa aprobación parlamentaria y los fondos se transfieren en pagos periódicos.

48. Como se indica en los estudios monográficos que figuran en el anexo III en el modelo de reposición existe una estrecha relación entre los niveles de financiación de los distintos donantes y el buen gobierno de la institución interesada.

5. Las promesas negociadas

49. El concepto de promesa negociada parte del supuesto de que un grupo de donantes puede desarrollar criterios y objetivos comunes a fin de determinar la contribución de cada parte hacia un objetivo comúnmente aceptado. Los indicadores que se pueden considerar, como el producto nacional bruto y la

/...

población, son numerosos y es variable la importancia relativa de cada uno de ellos. Una escala de cuotas acordada previamente puede servir de base para esas negociaciones, pero también se pueden introducir criterios totalmente nuevos. No obstante, como sucede con todas las opciones, siempre interviene un elemento político, relacionado con el reparto de las cargas, que afecta al resultado de las negociaciones.

50. El ejemplo del FIDA ilustra los posibles inconvenientes de este sistema cuando se trata de movilizar el máximo de ingresos para alcanzar una meta común: como cada donante se fija en la relativa capacidad y voluntad de pago del otro, en lugar de guiarse exclusivamente por su propio compromiso, la renuencia de unos pocos puede rebajar el tope de todos.

51. El ejemplo del Fondo Europeo de Desarrollo, en contraste, demuestra que, si existe voluntad política, las promesas negociadas pueden constituir un modelo transparente y justo para velar por la equidad de los niveles de contribución. Según este modelo, existe una estrecha correlación entre la escala de cuotas de la Unión Europea y la escala de asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo y hay un nivel común de entendimiento implícito en los arreglos que, sin embargo, pueden no ser de fácil imitación en un medio menos homogéneo.

6. Mecanismos de financiación combinada

52. En este contexto conviene recordar la propuesta de los países nórdicos¹ de establecer un sistema que amplíe la base de financiación de los fondos y programas que hasta ahora han dependido de la financiación voluntaria. La propuesta combinaría tres fuentes de financiación de la manera siguiente:

a) Una fuente podría basarse en las cuotas de todos los Estados Miembros. Se trataría de destacar el principio de la responsabilidad compartida entre todos los miembros;

b) Otra fuente que podría representar el grueso de los recursos podría ser un proceso de promesas negociadas. El proceso tendría rasgos semejantes a las reposiciones de los préstamos favorables de las instituciones financieras internacionales. La ventaja de estos procesos de reposición reside en que el volumen guarda relación con objetivos definidos y que la distribución de las cargas se negocia en un contexto unificado;

c) Una tercera fuente serían, como sucede actualmente, las contribuciones voluntarias.

C. Análisis comparativo de algunos aspectos de los mecanismos de financiación

53. Sería útil, tras el análisis individual realizado hasta ahora, evaluar diversas categorías de atributos de los actuales mecanismos de financiación. Lo mejor sería proceder a esa evaluación en relación con algunas de las características deseables de cualquier mecanismo eficaz de financiación. Las tres características que destacan, además de los rasgos que figuran en el sexto párrafo del preámbulo de la resolución 47/199 de la Asamblea General, a saber,

/...

su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y su multilateralismo, son: niveles mayores de compromiso, proporcionales a las necesidades de los países en desarrollo; niveles de contribuciones seguros y predecibles; y distribución de las cargas sobre una base equitativa.

54. En cuanto al aumento de los niveles de contribución, todos los mecanismos de financiación están sometidos a la observación general hecha anteriormente de que el nivel de recursos no se determina en primer lugar por ningún mecanismo de financiación dado. Evidentemente el grado de flexibilidad varía de un mecanismo a otro, desde la máxima flexibilidad relativa de las contribuciones voluntarias a la mínima que permite el sistema de cuotas.

55. La previsibilidad de los recursos y la seguridad de contar con ellos puede variar según la longitud del período para el que se hacen las contribuciones y según la firmeza de los compromisos. Por ello parece ser que, con el sistema de reposiciones y con el de promesas negociadas multianuales se conseguiría mejor este propósito, en tanto que el sistema de contribuciones voluntarias no parece el más indicado para conseguir esa meta.

56. Aun cuando la cuestión de la distribución de las cargas es fundamentalmente política y ha de resolverse entre los Estados Miembros, el sistema de fijación de cuotas entre un grupo definido de partes contribuyentes parece proporcionar el mejor marco para lograr el consenso con arreglo a criterios objetivos.

57. En este contexto, es interesante destacar que existen diferencias notables entre los países de la OCDE/CAD en cuanto a los porcentajes del producto nacional bruto que destinan a la AOD, diferencias que van de menos del 0,2% a bastante más del 1,1% (cifras de 1992, véase el anexo I, cuadro 2). De igual manera, las contribuciones voluntarias de esos países a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas fluctúan ampliamente.

58. El rápido crecimiento de la participación en la financiación de los gastos del PNUD por los países a los que se destinan los programas demuestra que los países en desarrollo quieren y pueden participar cada vez más en la financiación de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. También puede ser interesante destacar que muchos países en desarrollo se han convertido ya en donantes netos del PNUD. Además, algunos países en desarrollo hacen contribuciones importantes (véase el anexo I, cuadro 5).

59. Otros elementos que afectan a la aportación de fondos de manera notable son el sistema de gobernación y los criterios de asignación requeridos. Así, según el modelo de reposición, la gobernación gira en torno al nivel de las contribuciones, mientras que en otros sistemas no hay una relación directa. Por lo que se refiere a los criterios de asignación, se basan o bien en una fórmula universal, como en el caso de los recursos básicos del PNUD, los recursos generales del UNICEF y los recursos del FNUAP para el plan cuatrienal renovable, o bien se asignan temáticamente mediante un fondo fiduciario de amplio alcance o se destinan a la financiación de actividades o proyectos específicos dentro de un país.

60. Es preciso evaluar también los mecanismos de financiación desde el punto de vista de su capacidad para hacer frente a las fluctuaciones monetarias. En un sistema en el que las contribuciones se prevén en una cesta de monedas, como es

el caso de los derechos especiales de giro (DEG) (por ejemplo, los DEG en la Asociación Internacional de Fomento, y la unidad monetaria europea (ECU) en el Fondo Europeo de Desarrollo), el efecto de las fluctuaciones lo asumen los donantes. Por el contrario, en sistemas que permiten hacer las contribuciones en moneda nacional, los riesgos del cambio se desplazan a los programas afectados, con lo que se producen fluctuaciones importantes en el nivel de recursos de que disponen de un año para otro.

61. La experiencia adquirida con los actuales mecanismos de financiación destaca el valor de la flexibilidad y la diversidad para responder a la amplia gama de necesidades de los países en desarrollo. Tal y como se detalla en el presente informe, los fondos y programas han desarrollado a lo largo del tiempo diversas combinaciones de métodos de financiación sin afectar al carácter básicamente voluntario de la misma. Es preciso conservar esta flexibilidad y diversidad.

62. Al mismo tiempo, durante muchos años se han debatido en diversos foros otros sistemas no tradicionales de financiación, tales como la imposición internacional y la conversión de la deuda en fondos de desarrollo (iniciada por el UNICEF con su programa de conversión de la deuda para el desarrollo de la infancia en 1989), como métodos adicionales de financiar las actividades de desarrollo. La experiencia del UNICEF en el sector de la movilización de recursos del sector privado, especialmente mediante llamamientos especiales, también ha resultado fructífera.

IV. OBSERVACIONES FINALES

63. El presente informe trata esencialmente de la primera de las peticiones dirigidas al Secretario General en el párrafo 33 de la resolución 48/162 de la Asamblea General, en el sentido de que examine y analice los posibles cambios y mejoras en el sistema actual de financiación. Al formular la segunda petición incluida en el mismo párrafo los Estados Miembros eran sin duda conscientes de las dificultades intrínsecas del tema, ya que la plantearon en los términos siguientes: "Si fuera posible, en el informe se podría incluir una evaluación del posible efecto de cada opción en el nivel general de financiación y de las contribuciones". Durante la preparación del presente informe se puso de manifiesto que para proceder a esa evaluación los Estados Miembros tendrían que proporcionar nuevas directrices sobre las opciones que se podrían contemplar. El Secretario General estaría dispuesto a explorar la cuestión con los Estados Miembros, incluso a realizar consultas con ellos sobre sus posibles reacciones ante diferentes opciones y los probables efectos de estas últimas sobre las decisiones en materia de recursos. Sin una determinación previa de las opciones y del ámbito de las consultas con los Estados Miembros, el Secretario General no está por el momento en condiciones de proceder a esa evaluación.

64. Entre tanto, convendría reiterar que todo mecanismo de financiación tropezaría con dificultades a menos que se invierta la tendencia al estancamiento de la proporción de la AOD recibida por los fondos y programas. A este respecto, y dada su influencia e importancia relativas en la situación global de los recursos, la actuación positiva de los principales donantes es de particular importancia en esta fase; es esencial que esos donantes y otros que estén en condiciones de hacerlo intensifiquen su apoyo. Además, es vital para

/...

el curso futuro de las actividades operacionales para el desarrollo que los contribuyentes tradicionalmente fuertes sigan manteniendo su valioso compromiso. Representa un ingrediente esencial del apoyo sin reservas y de la solidaridad internacional para la cooperación multilateral en la esfera del desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

65. Como objeto de atención inmediata cabría considerar en esta fase dos medidas que producirían efectos favorables. La primera sería llegar a un acuerdo sobre un sistema de objetivos relativamente firmes en materia de recursos a un plazo de tres años. Los Estados Miembros podrían dar a conocer su posición en materia de recursos en este plazo. La segunda medida consistiría en abordar el problema de las pérdidas debidas a fluctuaciones del tipo de cambio haciendo quizás contribuciones en derechos especiales de giro. Ambas medidas añadirían un elemento vital de estabilidad y fiabilidad a un sistema que debe operar sobre la base de una planificación multianual pero que está sometido a fluctuaciones a corto plazo.

Notas

¹ Véase The United Nations in Development, informe final del Nordic United Nations Project (1991), secc. A.3.6.

Anexo I

PERFIL DE CUATRO IMPORTANTES ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS QUE SE OCUPAN DEL DESARROLLO

1. El presente anexo describe someramente los mecanismos de financiación y las tendencias de los recursos de las cuatro principales organizaciones afectadas por la resolución 48/162 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus fondos asociados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Rasgo común de todas ellas es su financiación voluntaria, pero como se deducirá claramente de las descripciones que siguen, las actividades de movilización de recursos de esas organizaciones son muy diferentes. Esas diferencias guardan estrecha relación con sus respectivos mandatos y audiencias.

I. EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la organización de asistencia multilateral en forma de donaciones para el desarrollo más importante del mundo, pues presta sus servicios a más de 175 países y territorios en desarrollo a través de una red mundial de 128 oficinas. Es uno de los instrumentos clave de las Naciones Unidas para el desempeño de su mandato de promover condiciones de progreso económico y social y de desarrollo. Los Representantes Residentes del PNUD actúan normalmente como coordinadores residentes y asumen la responsabilidad general y la coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

3. El objetivo del PNUD es asistir a los países en desarrollo en el logro de su autonomía y en la mejora de su capacidad de conseguir un desarrollo humano sostenible, que no sólo genere crecimiento económico sino que distribuya sus beneficios equitativamente, proteja y regenere el medio, enriquezca a los individuos y amplíe sus opciones y oportunidades.

A. Recursos básicos

4. Las contribuciones voluntarias a los recursos básicos del PNUD en 1993 ascendieron a 910 millones de dólares, lo que supone una disminución del 15% sobre la cifra de 1992. Además, se comprometieron 50 millones de dólares para los programas administrados por el PNUD, frente a 56,1 millones de dólares el año anterior. Cabe recordar aquí que el Consejo de Administración del PNUD había previsto en su decisión 90/34 de 23 de junio de 1990 una tasa de crecimiento anual del 8%. La caída de 1993 y su efecto multiplicador en los años siguientes ha obligado a la dirección del PNUD a restringir sus compromisos y sus gastos al 70% de las cifras indicativas de planificación (CIP) iniciales. Es lamentable que los más desfavorablemente afectados por las reducciones de las CIP sean los países más pobres, con un PNB per cápita de 750 dólares o menos, que reciben el 87% de los recursos asignados a las CIP nacionales.

/...

5. Esta imagen de caídas en contraposición a las proyecciones no es nueva. Como demuestra el gráfico I, el valor de las contribuciones voluntarias prometidas al PNUD no crece en términos reales desde hace 20 años; el ligero aumento que se advirtió al final del decenio de 1970 no se pudo mantener. La mayoría de las hipótesis de crecimiento anual adoptadas por el Consejo de Administración del PNUD (como la del 8% para el actual ciclo de programación, que es el quinto) nunca se materializaron. Por ejemplo, durante el tercer ciclo hubo que reducir las CIP en un 45%. Sólo durante el cuarto ciclo, cuando los ingresos en dólares del PNUD superaron a las proyecciones debido al rápido descenso del valor del dólar de los Estados Unidos, las CIP se aumentó en un 15%. Estas discrepancias entre las proyecciones y la realidad son perturbadoras en la medida en que la adopción de hipótesis de crecimiento puede verse como expresión implícita de las intenciones de los Estados Miembros en materia de financiación; el hecho de que esta relación entre la planificación y las promesas no se haya materializado muestra la debilidad inherente de todo sistema de promesas multianuales voluntarias y no vinculantes.

6. En 1981 el Consejo de Administración del PNUD pidió al Administrador, en su decisión 81/37 de 27 de junio de 1981, que examinara nuevos medios concretos de movilizar mayores recursos en forma cada vez más previsible, permanente y segura. Se pidió específicamente al Administrador que examinara el método de reposición. En los documentos DP/1982/15 y DP/1982/35, el Administrador presentó una amplia gama de opciones que fueron examinadas por un Comité Plenario entre Períodos de Sesiones. Sus recomendaciones, contenidas en el documento DP/1983/5, pueden resumirse como sigue:

a) Los países deberían tratar de mantener el valor real de sus contribuciones de un año a otro y comunicar claramente sus intenciones;

b) Después de las consultas intergubernamentales officiosas, los países que estuvieran en condiciones harían cada año promesas firmes para el año en cuestión y formularían declaraciones indicativas sobre sus promesas de contribuciones para los dos años siguientes, expresadas en DEG si así lo desearan;

c) Después de las consultas intergubernamentales officiosas el Consejo de Administración adoptaría una decisión final sobre el objetivo global para los recursos y la tasa de crecimiento implícita contenida en ese objetivo.

7. Además el Comité Plenario recomendó que se examinara la posibilidad de introducir un sistema rotatorio trienal de promesas de contribuciones y ejecución de programas. Esas recomendaciones fueron ulteriormente adoptadas por el Consejo de Administración en su resolución 83/5 de 24 de junio de 1983. Dado su carácter provisional y no vinculante, sus efectos fueron mínimos; en realidad sólo un puñado de países hizo promesas de contribuciones provisionales a largo plazo en los años siguientes, declarando habitualmente que su contribución no descendería en los dos años siguientes. No obstante, si ello se hubiera convertido en práctica común, habría supuesto ciertamente una base más firme para las operaciones del PNUD.

B. Recursos complementarios

8. En 1989, la Asamblea General en su resolución 44/211 de 22 de diciembre de 1989 examinó la importancia del crecimiento de los recursos del PNUD. Destacó el valor del concepto de financiación centralizada de la cooperación técnica por conducto del PNUD e instó a todos los gobiernos a que canalizaran la mayor parte posible de los recursos disponibles para la cooperación técnica multilateral por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, la Asamblea subrayó que los recursos complementarios podrían contribuir positivamente a la financiación global siempre que sirvieran para asegurar corrientes adicionales de recursos y que sus proyectos se integraran de manera coherente y eficaz a los programas de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas.

9. En 1989, el Consejo de Administración del PNUD, en su decisión 89/20 de 5 de junio de 1989, pidió una vez más al Administrador que propusiera elementos para una estrategia de financiación, en el año siguiente, después de examinar el informe detallado sobre esta materia presentado por el Administrador (DP/1990/20), se ocupó de la necesidad de conseguir un equilibrio adecuado entre los recursos básicos y los recursos complementarios. En su decisión 90/14 de 22 de junio de 1990, el Consejo de Administración, entre otras cosas:

a) Destacó la importancia dada a la financiación mediante recursos básicos y, al mismo tiempo, reconoció el valor de los recursos complementarios, siempre que sirvieran para asegurar corrientes adicionales de recursos;

b) Reconoció la necesidad de que el PNUD hiciera que la opinión pública cobrara conciencia de sus programas;

c) Alentó al Administrador a que siguiera buscando recursos adicionales complementarios, dentro del marco de los programas por países, mediante una mayor participación en los costos y mayores contribuciones de contraparte de los gobiernos.

10. Las contribuciones complementarias han adquirido una importancia creciente para el PNUD a lo largo de los años. Hay tres fuentes principales de financiación complementaria:

a) Participación de terceros en la financiación de los gastos (programas bilaterales);

b) Participación de los gobiernos en la financiación de los gastos (programas por países);

c) Fondos fiduciarios (gobiernos donantes).

11. Las contribuciones complementarias se hicieron por primera vez en 1973 y pasaron de un modesto nivel de 1 millón de dólares en 1973 a 85 millones en 1982. Comenzaron a crecer con rapidez a finales del decenio de 1980, hasta llegar a 181 millones de dólares en 1989 y 466 millones en 1993. De este total de 466 millones de dólares, 385 millones correspondían a contribuciones en régimen de participación en la financiación de los gastos y 81 millones de

/...

dólares a fondos fiduciarios establecidos por el Administrador bajo la autoridad del Consejo de Administración.

12. Las contribuciones en régimen de participación en la financiación de los gastos han procedido en su mayoría de dos fuentes principales: de terceros (contribuciones de gobiernos donantes a programas bilaterales) y de países que aplican programas, que siempre han hecho una contribución importante al costo de los proyectos del PNUD ejecutados en su territorio. Además de aportar contribuciones de contraparte en metálico y en especie, han participado cada vez más en los costos internacionales de los proyectos/programas mediante contribuciones de participación en la financiación de los gastos, que pasaron del modesto nivel de 41 millones de dólares en 1976 a 285 millones de dólares en 1993, año en que las contribuciones de terceros a la financiación de los gastos representaron 100 millones de dólares. Ello significa que el 74% de todas las contribuciones de participación en la financiación de los gastos (385 millones de dólares) fue hecho por los propios países donde se ejecutaban programas. Ello demuestra también que esos países están cada vez más dispuestos a financiar las actividades del PNUD con cargo a sus propios recursos, si continúa el estancamiento de los recursos procedentes de donantes.

13. El valor de los fondos fiduciarios pasó de 4 millones de dólares en 1980 a 33 millones de dólares en 1991; en 1992, se registró un fuerte aumento debido a los 64 millones de dólares aportados al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que se confiaron al PNUD, con lo que el total pasó a 132 millones de dólares. En 1993, se aportaron 81 millones de dólares a los fondos fiduciarios del PNUD.

14. Si se examina el impacto de los recursos complementarios en la actividad del PNUD, se observa que los países en desarrollo, al compartir los gastos de los programas y los proyectos en que participan, están haciendo una contribución importante a los resultados globales del PNUD. Además, proporcionan recursos que no suelen estar disponibles internacionalmente, por lo que son esenciales para el éxito de las actividades de desarrollo que esos Estados Miembros han iniciado. Ello demuestra el valor que atribuyen a tales actividades y, a su vez, brinda un argumento adicional a los círculos competentes de los países donantes en el sentido de que el apoyo que prestan al desarrollo se ve claramente correspondido por los países que ejecutan programas.

15. Conviene advertir que a lo largo de los años la proporción entre los recursos básicos y los recursos complementarios puestos a disposición del PNUD ha cambiado espectacularmente. Mientras que en 1975 los recursos complementarios suponían no más del 3,4% de los recursos totales del PNUD, esa proporción se elevó al 14,2% en 1985 y a casi el 33% en 1993. Ello significa que las cuestiones planteadas por el Consejo de Administración del PNUD en cuanto a la proporción adecuada entre recursos básicos y recursos complementarios o entre recursos generales y recursos especiales siguen siendo válidas. Aparentemente, crece la preferencia entre los donantes por conceder recursos a sectores, temáticos o geográficos, escogidos por ellos mismos. A continuación esos fondos se asignan a actividades ejecutadas en el contexto de un programa nacional o internacional, apoyando de esta manera las prioridades de desarrollo de los gobiernos beneficiarios.

/...

16. En cuanto a los desembolsos de programas, el PNUD gastó 1.031 millones de dólares en 1993 en actividades de programas multisectoriales sobre el terreno con cargo a sus recursos básicos (que son los fondos asignados a las CIP, los recursos especiales del programa, los servicios industriales especiales, y el Fondo de Medidas Especiales para los Países menos Adelantados) y a contribuciones de participación en la financiación de los gastos. Además, se gastaron 173,4 millones de dólares a través de programas administrados por el PNUD.

17. La función central de financiación del PNUD ha sufrido el desgaste del tiempo. De hecho, los gastos del PNUD con cargo a las CIP han registrado recientemente una importante caída después de un período de aumento en términos nominales a lo largo de los dos últimos decenios. De un nivel de 3.700 millones de dólares para el ciclo 1987-1991, se prevé que los gastos globales desciendan a 3.000 millones de dólares en el ciclo actual (1992-1996), descenso del 19% en comparación con el nivel precedente.

Cuadro 1

Participación de los donantes de la OCDE/CAD en los recursos básicos del PNUD comparada con la cuota de las Naciones Unidas en 1993

País (Clasificado por su participación en el PNUD)	Participación en la cuota de las Naciones Unidas (porcentaje)	Participación en el PNUD (porcentaje)	Contribuciones voluntarias/PNUD (millones de dólares EE.UU.)
1. Estados Unidos	25,00	13,73	125,0
2. Japón	12,45	10,56	96,1
3. Dinamarca	0,65	9,51	86,5
4. Países Bajos	1,50	9,48	86,3
5. Alemania	8,93	8,85	80,6
6. Noruega	0,55	7,80	71,0
7. Suecia	1,11	7,76	70,7
8. Francia	6,00	5,49	50,0
9. Reino Unido	5,02	4,93	44,9
10. Canadá	3,11	4,55	41,4
11. Suiza	1,16	4,28	38,9
12. Italia	4,29	2,74	24,9
13. Bélgica	1,06	2,04	18,6
14. Austria	0,75	1,47	13,4
15. Australia	1,51	1,25	11,4
16. Finlandia	0,57	1,01	9,2
17. España	1,98	0,93	8,5
18. Nueva Zelanda	0,24	0,22	2,0
19. Irlanda	0,18	0,10	0,9
20. Portugal	0,20	0,07	0,6
21. Luxemburgo	0,06	0,03	0,3
Subtotal CAD	76,32	96,78	881,1
Otros	23,16	3,22	29,3
Total general	99,48	100,00	910,4

Fuente: Naciones Unidas, ST/ADM/SER.B/414, de fecha 7 de septiembre de 1993. Contribuciones voluntarias, PNUD, División de Finanzas, informe de marzo de 1994.

/...

Cuadro 2

Contribuciones voluntarias (básicas y complementarias) al PNUD
y a los programas que administra, 1972-1993

(En millones de dólares EE.UU.)

Años	PNUD		Programas administrados por el PNUD ^a		Total		Total general
	Básicas	Complementarias	Básicas	Complementarias	Básicas	Complementarias	
1972	268,4	-	-	-	268,4	-	268,4
1973	307,5	0,9	9,0	-	316,5	0,9	317,4
1974	337,4	9,8	17,3	-	354,6	9,8	364,5
1975	405,9	15,9	45,2	-	451,1	15,9	467,0
1976	466,2	48,5	31,7	-	497,9	48,5	546,4
1977	524,6	49,0	34,8	-	559,4	49,0	608,4
1978	597,2	45,4	38,4	-	635,7	45,4	681,1
1979	697,2	45,5	47,7	-	744,8	45,5	790,4
1980	716,6	62,4	58,3	-	774,9	62,4	837,4
1981	673,5	64,2	63,3	3,8	736,8	68,0	804,8
1982	675,9	77,0	63,1	8,1	738,9	85,2	824,1
1983	678,1	144,6	45,5	10,9	723,6	155,5	879,1
1984	680,0	101,3	36,7	10,7	716,6	112,0	828,6
1985	673,8	105,5	45,7	14,3	719,6	119,9	839,4
1986	774,9	124,1	50,4	14,8	825,4	138,8	964,2
1987	865,2	133,6	64,9	26,6	930,1	160,2	1 090,3
1988	948,7	144,2	69,7	36,2	1 018,4	180,4	1 198,7
1989	952,6	145,5	69,6	36,1	1 022,2	181,6	1 203,8
1990	1 043,4	197,6	72,1	31,4	1 115,5	229,1	1 344,5
1991	1 021,8	245,1	66,0	18,8	1 087,8	263,9	1 351,7
1992	1 073,8	412,0	56,1	23,0	1 129,9	435,0	1 564,9
1993	910,4	446,8	49,8	19,2	960,2	466,0	1 426,1

Básicas = Recursos centrales.

Complementarias = Fondos afectados (incluida la participación en la financiación de los gastos y los fondos fiduciarios, pero excluidos los servicios de gestión).

^a Incluye el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesa, el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, los Voluntarios de las Naciones Unidas, el Fondo Rotatorio de las Naciones Unidas para la Exploración de los Recursos Naturales, el Fondo de las Naciones Unidas de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, la Cuenta de Energía del PNUD y el Fondo de Medidas Especiales para los Países menos Adelantados.

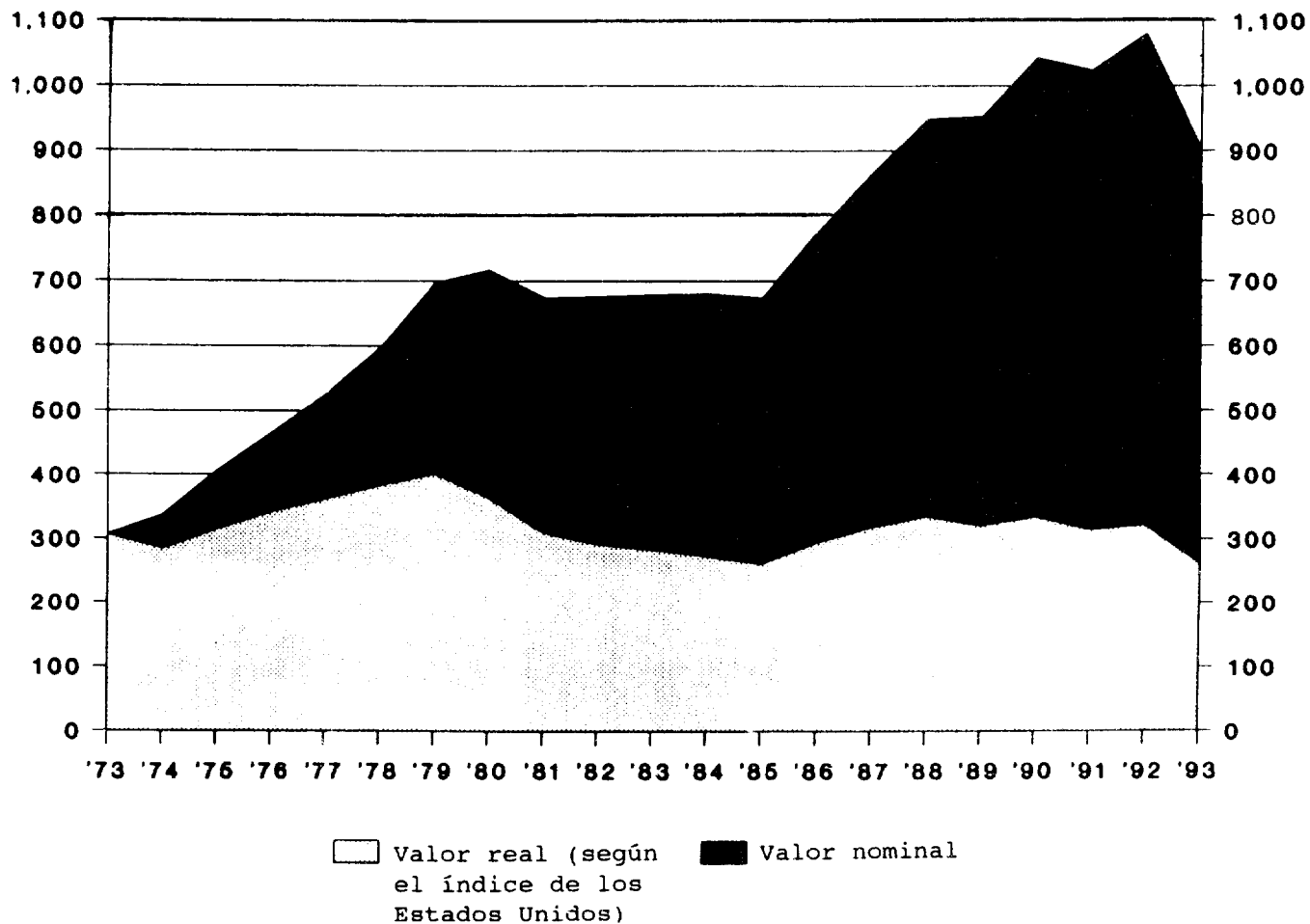
/...

Gráfico II

Contribuciones básicas al PNUD en valor nominal y real

(1973-1993)

(En millones de dólares EE.UU.)



Contribuciones ajustadas en función de la inflación utilizando el índice de precios al consumo en los Estados Unidos para los años respectivos.

Fuente: Anuario Estadístico del FMI.

/...

Cuadro 3

Contribución per cápita a los recursos básicos del PNUD

(En dólares EE.UU.)

Principales donantes (Clasificados según las cifras de 1993)	1972	1982	1992	1993
1. Dinamarca	4,31	7,66	17,37	16,74
2. Noruega	2,00	13,39	20,83	16,48
3. Suecia	3,20	6,39	14,20	8,13
4. Suiza	0,67	2,77	6,43	5,67
5. Países Bajos	1,03	4,31	5,95	5,65
6. Bélgica	0,41	1,40	2,06	1,86
7. Finlandia	0,75	1,59	8,41	1,82
8. Austria	0,24	0,80	1,57	1,72
9. Canadá	0,82	1,71	1,89	1,49
10. Alemania	0,19	0,60	1,05	1,00
11. Francia	0,11	0,48	0,94	0,87
12. Reino Unido	0,36	0,58	0,96	0,78
13. Luxemburgo	0,13	0,24	0,64	0,78
14. Japón	0,07	0,43	0,74	0,77
15. Australia	0,15	0,97	0,67	0,62
16. Nueva Zelandia	0,24	0,39	0,51	0,57
17. Estados Unidos	0,41	0,55	0,42	0,48
18. Italia	0,07	0,41	1,12	0,43
19. Irlanda	0,09	0,27	0,17	0,27
20. España	0,01	0,03	0,24	0,22
21. Portugal	-	0,01	0,06	0,06

Fuente: División de Población/Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, World Population Prospects: 1992 revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 93.XIII.7) y tabulaciones complementarias.

/...

Cuadro 4

Contribuciones a los recursos básicos del PNUD por países beneficiarios
que aportaron 1 millón de dólares o más en 1994

(En millones de dólares EE.UU.)

Beneficiarios (Clasificados en 1994)	1973	1977	1982	1985	1990	1991	1992	1993	1994
1. India	3,8	6,3	7,7	6,9	4,4	3,1	3,9	4,1	4,2
2. China	2,0	-	1,5	1,9	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
3. Arabia Saudita	0,4	2,7	2,5	3,5	2,0	3,5	2,0	2,0	2,0
4. Cuba	0,1	0,5	0,7	0,8	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8
5. República de Corea	0,2	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,6
6. Indonesia	0,1	1,6	2,7	2,8	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
7. Jamahiriya Árabe Libia	0,3	1,1	-	-	-	-	-	1,2	1,1 ^a
8. Tailandia	0,4	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1 ^a
9. México	0,6	1,3	1,0	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0 ^a
10. Sri Lanka	0,2	0,4	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0 ^a

^a Estimación.

/...

II. EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

A. Movilización de recursos y mecanismos de financiación

18. La Cumbre Mundial en favor de la Infancia y los programas nacionales de acción resultantes, junto con la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño, han alterado fundamentalmente el problema de movilización de recursos en el UNICEF. Como consecuencia, la movilización de recursos, como concepto distinto de la obtención de recursos para el UNICEF, pretende asegurar a través de una amplia gama de canales, la disposición de los recursos necesarios para apoyar la consecución de las metas y objetivos fijados para la infancia. Esta estrategia de movilización está ligada al concepto "20/20", que trata de aumentar la financiación de los gobiernos y la financiación externa de los servicios sociales básicos.

19. Además, el UNICEF no sólo busca el apoyo de los sectores público y privado para programas de cooperación sino que también trata de estimular la toma de conciencia pública de las necesidades de la infancia y los medios de subvenir a ellas mediante la promoción o defensa de los intereses de los niños - ante los gobiernos, los dirigentes cívicos, los educadores y otros grupos profesionales y culturales, los medios de comunicación y las comunidades locales.

20. Desde principios del decenio de 1980, el UNICEF viene programando cada vez más su movilización de recursos en torno a objetivos y metas claros y universalmente aceptados. Esta estrategia resultó útil en la concentración y movilización necesarias para conseguir la vacunación infantil universal entre 1983 y 1990. El UNICEF se distingue en que para la realización de su mandato depende de la financiación voluntaria de una amplia base de contribuyentes.

21. Aunque la mayoría de esta financiación procede de gobiernos, el UNICEF no es una organización con un número determinado de miembros y con un presupuesto establecido. Sin embargo, prácticamente todos los gobiernos de países industrializados y en desarrollo hacen contribuciones anuales, que en su conjunto representan alrededor de los dos tercios de los ingresos del UNICEF. Todas las contribuciones que recibe el UNICEF, tanto de gobiernos como de otras fuentes, son estrictamente voluntarias. Este es el caso de los tres tipos de financiación del UNICEF: los recursos generales, la financiación con cargo a fondos complementarios y la financiación con cargo a contribuciones para emergencias.

22. Un aspecto singular de la financiación del UNICEF son las actividades de recaudación de fondos en el sector público y privado realizadas en los principales comités nacionales del UNICEF pero también directamente por el UNICEF, en asociación con algunas organizaciones no gubernamentales. En tanto que virtualmente todos los recursos de otras organizaciones proceden de los gobiernos, casi la tercera parte de las contribuciones que recibe el UNICEF vienen del sector privado. Los efectos de las campañas de promoción de la infancia realizadas por los comités nacionales del UNICEF en las contribuciones que los gobiernos aportan al UNICEF son muy importantes y se añaden claramente a sus contribuciones financieras al UNICEF, que son posibles gracias a la venta de tarjetas de felicitación y a otras actividades de obtención de fondos.

/...

23. En sus actividades de captación de fondos, el UNICEF atribuye la mayor importancia al aumento de las contribuciones a los recursos generales. Sin embargo, dado el carácter voluntario de la base de financiación del UNICEF, el Director Ejecutivo asume la responsabilidad de organizar diversos tipos de campañas de captación de fondos y de ofrecer mecanismos de cooperación que sean apropiados para los procedimientos y criterios de financiación de la asistencia para el desarrollo ofrecida por los donantes, a fin de elevar los recursos obtenidos para la infancia. Esta ha sido la base justificativa del desarrollo del sistema de financiación complementaria.

24. El UNICEF prefiere la financiación con cargo a los recursos generales a la financiación complementaria porque la primera permite tanto una planificación a largo plazo como una mayor flexibilidad en la reasignación de recursos entre los diversos elementos de los programas en función de sus diferentes fases de ejecución (a reserva del acuerdo del gobierno). Así pues, los recursos generales permiten una utilización más racional de unos recursos limitados. En el caso de la financiación complementaria, la reasignación rápida y flexible puede verse impedida o retrasada por el necesario proceso de renegociación que debe llevarse a cabo con el donante.

25. Con todo, los recursos complementarios, ya sean regulares o de emergencia, vienen a completar los recursos generales. La financiación complementaria permite aumentar la capacidad del UNICEF de ampliar y reforzar la cooperación en materia de programas dentro de las políticas y procedimientos existentes. Puede también dar cabida a prioridades especiales de financiación de los distintos donantes. Además, estos recursos adicionales se derivan de fuentes presupuestarias que normalmente no financiarían recursos generales. La adicionalidad que viene con los fondos complementarios es por consiguiente "dinero nuevo" que de otro modo no podría conseguir el UNICEF.

26. Conviene destacar que los recursos complementarios están programados con el gobierno y son examinados por la Junta Ejecutiva como parte integrante del proceso de programación por países. Por consiguiente, esos fondos actúan como una ampliación de los recursos generales, ensanchando y profundizando las direcciones del programa básico. Así pues, esos fondos son totalmente diferentes de los fondos fiduciarios.

1. Recursos generales

27. La financiación con cargo a recursos generales, ya se reciban de países desarrollados o en desarrollo, constituye la prioridad y la base de las campañas de obtención de fondos del UNICEF y representó casi el 60% de los ingresos totales de 1993. Los fondos se utilizan en función de las necesidades expresadas en el plan de mediano plazo aprobado por la Junta Ejecutiva del UNICEF. Parte de estos recursos generales financian el presupuesto administrativo de la organización. El resto se pone a disposición de programas de los países beneficiarios. Los niveles anuales de planificación de recursos generales por países son establecidos por la secretaría del UNICEF y aprobados por su Junta Ejecutiva.

28. Este tipo de financiación permite mayor flexibilidad que cualquier otro tipo. Por esta razón, siempre que el UNICEF tiene la opción de tomar fondos

/...

para los recursos generales o para los fondos suplementarios destinados al programa específico de un país, la asignación de fondos a los recursos generales tendrá preferencia. Se exhorta tanto a las oficinas exteriores como a los comités nacionales del UNICEF a que tomen las medidas necesarias para asegurar una mayor financiación con cargo a los recursos generales que de cualquier otro tipo.

2. Financiación regular complementaria

29. Es importante reconocer que los componentes de programas financiados con cargo a fondos complementarios del UNICEF se preparan normalmente como parte integrante del programa de cooperación por países del UNICEF. Los programas por países se suelen preparar cada cuatro o cinco años, teniendo en cuenta la periodicidad de los ciclos de desarrollo de los gobiernos. El gobierno y el UNICEF inician un proceso de formulación del programa que culmina en la presentación de una recomendación sobre el programa del país a la Junta Ejecutiva del UNICEF para su aprobación. El proceso implica actividades conjuntas con los ministros de los gobiernos y, en su caso, con otros participantes como las organizaciones de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales.

30. La financiación regular complementaria se recibe de países donantes, de los comités nacionales del UNICEF y de organizaciones intergubernamentales, multilaterales y no gubernamentales, y en su mayoría se afecta específicamente al programa de un país beneficiario o a algún componente del mismo. Las oficinas exteriores que se dirigen a la Junta Ejecutiva del UNICEF para la aprobación de un nuevo programa nacional están autorizadas por la sede del UNICEF a incluir, como parte integrante de sus propuestas de programa nacional, una ampliación del programa consistente en componentes sectoriales que se financian mediante sus asignaciones con cargo a recursos generales, pero que requieren financiación adicional para la cual el UNICEF tratará de obtener de los donantes contribuciones específicas, en forma de fondos complementarios regulares.

31. Durante el proceso de preparación del programa se establecen consultas con otras organizaciones de las Naciones Unidas y, a menudo, con organismos bilaterales y organizaciones no gubernamentales a fin de asegurar la conexión y complementariedad de los programas. Los representantes del sistema de las Naciones Unidas suelen también participar en reuniones de revisión.

3. Programas "independientes" financiados con cargo a fondos complementarios

32. Aunque la mayoría de los programas financiados con cargo a fondos complementarios se preparan y presentan a la Junta Ejecutiva en el marco de los programas nacionales multianuales descrito, las oficinas del UNICEF formulan a veces proyectos para financiación complementaria entre las presentaciones de programas nacionales. Se trata de peticiones "independientes" de financiación complementaria.

/...

33. Se estimula a las oficinas del UNICEF a que preparen y sometan todos los programas para financiación complementaria como parte integrante de la recomendación del programa nacional. Sin embargo, durante los cinco años que median entre una presentación y otra, se dan casos que justifican propuestas adicionales de financiación complementaria. Pueden responder a necesidades urgentes derivadas de la evolución de las circunstancias políticas o socioeconómicas, la modificación radical de factores medioambientales o la aparición de nuevas oportunidades de satisfacer objetivos prioritarios del gobierno y/o del UNICEF.

4. Programas multinacionales

34. Además de los programas para financiación complementaria preparados como parte de los programas nacionales o de proyectos adicionales "independientes", se presentan a la Junta Ejecutiva programas multinacionales, regionales o mundiales para financiación complementaria, destinados a conseguir objetivos prioritarios establecidos por la Junta Ejecutiva.

35. Esos programas multinacionales, regionales o mundiales se preparan de dos maneras. En algunos casos, propuestas de programas específicos a países determinados, formuladas como parte del programa nacional o como peticiones "independientes", pero relativas al mismo sector de atención prioritaria, se integran en un programa sectorial multinacional y las contribuciones recibidas se asignan a esos países específicos. Ejemplo de ello es el programa conjunto UNESCO/UNICEF para la universalización de la enseñanza primaria y la alfabetización.

36. En otros casos, una estrategia y un marco general de intervención en nuevos sectores prioritarios se preparan como programas nacionales o mundiales y se someten a la Junta Ejecutiva para su aprobación. Las contribuciones recibidas para el programa se asignan a actividades nacionales sobre la base del examen realizado en cada caso en la sede del UNICEF y en las oficinas regionales. Una pequeña proporción de los fondos aprobados se puede afectar a gastos de personal y gastos conexos para coordinar y gestionar esas actividades.

5. Financiación complementaria para emergencias

37. Se trata de los fondos recibidos de un donante en respuesta a un llamamiento en situación de emergencia. Las situaciones de emergencia pertenecen a dos grandes categorías:

a) Emergencias de aparición súbita como terremotos, inundaciones, guerras y similares;

b) Emergencias estructurales o complejas derivadas de una sequía o de una intensificación progresiva de conflictos civiles y similares.

38. En algunos casos, en su mayoría emergencias de aparición súbita, la oficina del país inicia la acción. En tales casos, el Director Ejecutivo del UNICEF responde directamente a la emergencia dando la alarma y, si procede, lanzando un llamamiento de ayuda de emergencia. Las emergencias menores pueden ser

/...

financiadas con cargo al Fondo de Reserva para casos de emergencia a disposición del Director Ejecutivo, que se alimenta de los recursos generales. Todos los llamamientos de emergencia se preparan como parte del llamamiento general integrado de las Naciones Unidas, que se desarrolla bajo la dirección del Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría. El Director Ejecutivo puede también decidir la aceptación de contribuciones adicionales y no solicitadas que se utilizarán en situaciones de emergencia. En el caso de emergencias específicas de un país, las contribuciones se aceptan sin requerir la aprobación previa de la Junta. Además, cuando ello se justifique y con el acuerdo del gobierno interesado, el UNICEF asigna también fondos a emergencias con cargo a los recursos generales que ya han sido aprobados por la Junta Ejecutiva para el programa nacional.

39. En las emergencias más estructurales o complejas la acción se inicia por medio de un llamamiento de emergencia lanzado por el Secretario General bajo la coordinación del Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios. En casos de grandes desastres naturales y de emergencias económicas que afecten a los niños, así como de zonas de guerra y luchas civiles, el Director Ejecutivo, en consulta con el Departamento de Asuntos Humanitarios y el Secretario General, puede solicitar contribuciones específicas de fondos complementarios entre períodos de sesiones de la Junta sin votación por correo y utilizar los fondos tan pronto como los reciba (E/ICEF/L.1343, párr. 44). El mismo principio se aplica a los fondos recibidos por el UNICEF en respuesta a llamamientos de emergencia hechos por el Secretario General.

6. Criterios innovadores

40. La masa de los fondos del UNICEF está constituida por contribuciones en moneda fuerte aportadas por donantes. Dada la permanente necesidad de nuevos fondos, el UNICEF busca sin cesar fuentes adicionales. A este respecto revisten particular importancia dos mecanismos:

- a) Las campañas locales de recaudación de fondos del sector privado en los países en desarrollo;
- b) El alivio de la deuda para los niños.

7. La función de la Operación de Tarjetas de Felicitación

41. Los objetivos principales de la Operación de Tarjetas de Felicitación son: aumentar la sensibilidad del público en general hacia el UNICEF, brindar a los voluntarios y al público la oportunidad de participar, a través de la Operación de Tarjetas de Felicitación, en los trabajos del UNICEF y recaudar fondos adicionales para los recursos generales del UNICEF. El mandato de la Operación de Tarjetas de Felicitación cubre dos esferas generadoras de ingresos cuyo objeto es maximizar los ingresos obtenidos del público en general para los recursos generales del UNICEF. Se trata de las tarjetas de felicitación y productos conexos y de la recaudación de fondos en el sector privado mediante la organización de actos especiales. En el desempeño de su mandato, la Operación de Tarjetas de Felicitación coopera con los comités nacionales del UNICEF y, cuando no existen, con otras organizaciones no gubernamentales.

/...

B. Corrientes de recursos

42. Como puede verse en el cuadro 6, la corriente de recursos hacia el UNICEF registró un crecimiento constante hasta 1992, año en que llegó a los 937 millones de dólares (o 938 millones de dólares en ingresos totales); de esta cifra, 394 millones procedieron de la financiación complementaria. En 1993, el UNICEF, al igual que otros programas de las Naciones Unidas financiados voluntariamente, se enfrentó a una inversión de su tendencia: sus contribuciones totales ascendieron a 843 millones de dólares (de los que 369 millones de dólares procedían de fuentes complementarias), lo que supone aproximadamente una disminución de 94 millones de dólares con relación al año precedente.

/...

Cuadro 5

Contribuciones recibidas por el UNICEF de los principales países donantes, clasificadas según su origen, 1993

(En millones de dólares EE.UU.)

Países donantes	Gobiernos	Comités nacionales	Otras organizaciones no gubernamentales	Total del país
Alemania	13,2	51,8	0,2	65,1
Australia	9,3	4,0	...	13,3
Austria	1,8	2,7	-	4,4
Bélgica	3,9	9,5	-	13,4
Brasil ^a	-	-	5,1	5,1
Canadá	37,2	12,9	2,6	52,8
Chile	1,1	-	0,1	1,2
Dinamarca	33,3	2,2	-	35,5
España	2,1	16,8	...	18,9
Estados Unidos	122,1	18,6	0,1	153,8
Finlandia	7,5	3,0	-	10,5
Francia	10,3	34,3	-	44,6
Grecia	0,2	3,6	-	3,8
Guatemala ^a	0,9	-	0,1	1,0
Hong Kong	...	1,4	...	1,4
India ^a	0,9	-	0,9	1,8
Iraq ^a	3,1	-	0,7	3,8
Irlanda	1,3	0,3	...	1,6
Italia	33,1	25,3	-	58,5
Japón	29,0	24,6	3,4	57,0
Luxemburgo	0,2	0,9	...	1,2
México ^a	0,3	-	0,8	1,1
Noruega	44,5	1,8	-	46,3
Nueva Zelanda	0,6	0,4	-	1,1
Países Bajos	31,4	36,9	1,2	69,5
Portugal	...	1,6	...	1,7
Reino Unido	16,4	11,9	...	28,4
República de Corea	0,9	-	1,7	2,6
Suecia	97,9	2,7	-	100,7
Suiza	15,3	15,7	0,7	31,6
Turquía	0,1	1,3	-	1,4
Otros países	4,7	0,9	9,2	14,8
Rotary International	-	-	13,0	13,0
Total	522,8	285,2^b	39,7^b	860,6

Nota: Tres puntos (...) indican una cantidad inferior a 0,5.

^a La contribución se utilizará en el país contribuyente.

^b Incluye los ingresos obtenidos de la Operación de Tarjetas de Felicitación, sin deducir los gastos conexos ni los ajustes fiscales periódicos (70 millones de dólares).

/...

Cuadro 6

Clasificación de los donantes principales al UNICEF de cada categoría: comités nacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos y totales^a, 1993

(En millones de dólares EE.UU.)

<u>Comités nacionales^a</u>			<u>Organizaciones no gubernamentales^a</u>				
		Porcentaje del total			Porcentaje del total		
1.	Alemania	51,8	18,2	1.	Rotary International	13,0	32,7
2.	Países Bajos	36,9	12,9	2.	Brasil	5,1	12,8
3.	Francia	34,3	12,0	3.	Japón	3,4	8,6
4.	Italia	25,3	8,9	4.	Canadá	2,6	6,6
5.	Japón	24,6	8,6	5.	República de Corea	1,7	4,3
6.	Estados Unidos	18,6	6,5	6.	Países Bajos	1,2	3,0
7.	España	16,8	5,9				
8.	Suiza	15,7	5,5				
9.	Canadá	12,9	4,5				
10.	Reino Unido	11,9	4,2				
11.	Bélgica	9,5	3,3				
12.	Australia	4,0	1,4				
13.	Grecia	3,6	1,2				
14.	Finlandia	3,0	1,0				
15.	Suecia	2,7	1,0				
16.	Austria	2,7	0,9				
17.	Dinamarca	2,2	0,8				
18.	Noruega	1,8	0,6				
19.	Portugal	1,6	0,6				
20.	Hong Kong	1,4	0,5				
21.	Turquía	1,3	0,4				

<u>Gobiernos</u>			<u>Total^a</u>				
		Porcentaje del total			Porcentaje del total		
1.	Estados Unidos	122,1	23,4	1.	Estados Unidos	140,8	16,6
2.	Suecia	97,9	18,7	2.	Suecia	100,7	11,9
3.	Noruega	44,5	8,5	3.	Países Bajos	69,5	8,2
4.	Canadá	37,2	7,1	4.	Alemania	65,1	7,7
5.	Dinamarca	33,3	6,4	5.	Italia	58,5	6,9
6.	Italia	33,1	6,3	6.	Japón	57,0	6,7
7.	Países Bajos	31,4	6,0	7.	Canadá	52,8	6,2
8.	Japón	29,0	5,5	8.	Noruega	46,3	5,5
9.	Reino Unido	16,4	3,1	9.	Francia	44,6	5,3
10.	Suiza	15,3	2,9	10.	Dinamarca	35,5	4,2
11.	Alemania	13,2	2,5	11.	Suiza	31,6	3,7
12.	Francia	10,3	2,0	12.	Reino Unido	28,4	3,3
13.	Australia	9,3	1,8	13.	España	18,9	2,2
14.	Finlandia	7,5	1,4	14.	Bélgica	13,4	1,6
15.	Bélgica	3,9	0,7	15.	Australia	13,3	1,6
16.	Iraq**	3,1	0,6	16.	Rotary International	13,0	1,5
17.	España	2,1	0,4	17.	Finlandia	10,5	1,2
18.	Austria	1,8	0,3	18.	Brasil ^b	5,1	0,6
19.	Irlanda	1,3	0,3	19.	Austria	4,4	0,5
20.	Chile	1,1	0,2	20.	Iraq ^b	3,8	0,5
				21.	Grecia	3,8	0,4
				22.	República de Corea	2,6	0,3
				23.	India ^b	1,8	0,2
				24.	Portugal	1,7	0,2
				25.	Irlanda	1,6	0,2
				26.	Hong Kong	1,4	0,2
				27.	Turquía	1,4	0,2
				28.	Chile	1,2	0,1
				29.	Luxemburgo	1,2	0,1
				30.	México ^b	1,1	0,1
				31.	Nueva Zelanda	1,1	0,1
				32.	Guatemala ^b	1,0	0,1

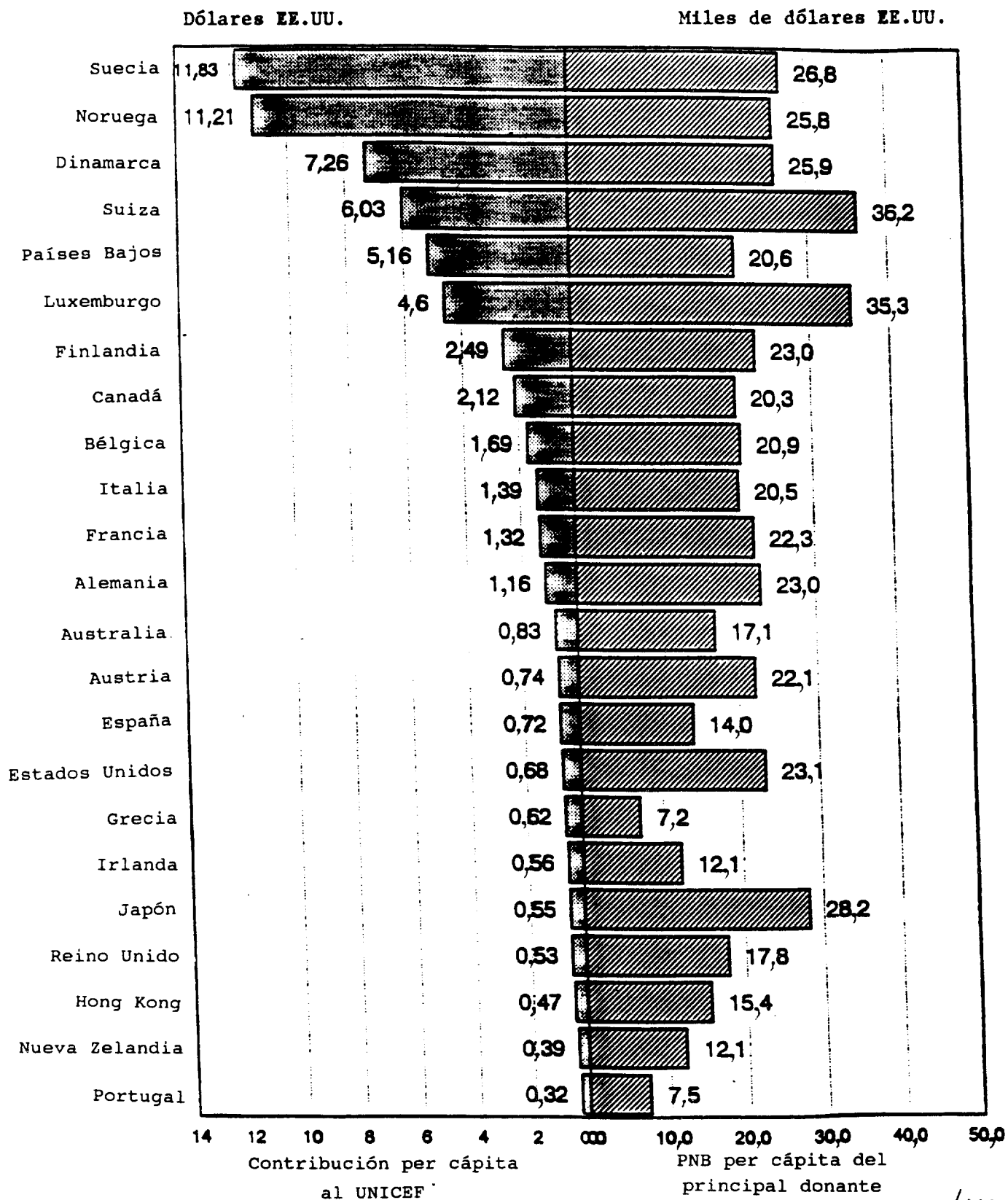
^a Recursos generales y fondos complementarios. Los cuadros Total, Comités nacionales y Organizaciones no gubernamentales incluyen los ingresos procedentes de la Operación de Tarjetas de Felicitación antes de deducir los costos correspondientes.

^b La contribución se utilizará en el país contribuyente.

/...

Gráfico III

Contribuciones per cápita al UNICEF en relación con el PNB per cápita de los principales donantes



/...

Cuadro 7

Contribución a los ingresos totales del UNICEF de los gobiernos miembros del CAD y de otros gobiernos donantes principales si se aplica la escala de cuotas de las Naciones Unidas en comparación con las contribuciones reales, 1993

Gobiernos donantes	Tasa que corresponde a la escala de cuotas de las Naciones Unidas, porcentaje del total	Contribuciones al UNICEF		Tasa que corresponde a las contribuciones de los gobiernos	Diferencia (millones de dólares EE.UU.) (A-B)
	Porcentaje del total	Millones de dólares EE.UU. (A)	Porcentaje del total	(B)	
Alemania	8,93	2,5	13,2	46,7	-33,5
Australia	1,51	1,8	9,3	7,9	1,4
Austria	0,75	0,3	1,8	3,9	-2,1
Bélgica	1,06	0,7	3,9	5,5	-1,6
Canadá	3,11	7,1	37,2	16,3	21,0
Chile	0,08	0,2	1,1	0,0	1,1
Dinamarca	0,65	6,4	33,3	3,4	29,9
España	1,98	0,4	2,1	10,4	-8,2
Estados Unidos	25,00	23,4	122,1	130,7	-8,6
Finlandia	0,57	1,4	7,5	3,0	4,5
Francia	6,00	2,0	10,3	31,4	-21,1
Iraq	0,13	0,6	3,1	0,7	2,5
Irlanda	0,18	0,3	1,3	0,9	0,4
Italia	4,29	6,3	33,1	22,4	10,7
Japón	12,45	5,5	29,0	65,1	-36,1
Luxemburgo	0,06	...	0,2	0,3	-0,1
Noruega	0,55	8,5	44,5	2,9	41,6
Nueva Zelandia	0,24	0,1	0,6	1,3	-0,6
Países Bajos	1,50	6,0	31,4	7,8	23,6
Portugal	0,20	1,0	-1,0
Reino Unido	5,02	3,1	16,4	26,2	-9,8
Suecia	1,11	18,7	97,9	5,8	92,1
Suiza	1,16 ^a	2,9	15,3	6,1	9,2
Total		100,0	522,8	522,8	-

Nota: Tres puntos (...) indican una cantidad inferior a 0,5.

^a Aunque Suiza no es miembro de las Naciones Unidas, se ha establecido una cuota del 1,16%. Como observador, Suiza solamente paga un tercio de la cuota establecida.

/...

Cuadro 8

Resumen de los ingresos del UNICEF en los 20 últimos años

(En millones de dólares EE.UU.)

Año	Organizaciones no gubernamentales ²										
	Gobiernos ¹					Fondos					
	Recursos generales (1)	Fondos complementarios (2)	Total (3 = 1 + 2)	Recursos generales (4)	Fondos complementarios (5)	Tarjetas de felicitación (6)	Total (7 = 4 + 5 + 6)	Naciones Unidas ³ (8)	Contribuciones totales (9 = 3 + 7 + 8)	Otros ingresos (10)	Total general (11 = 9 + 10)
1974	57,94	15,06	73,00	6,81	3,97	7,04	17,82	0,03	90,85	10,17	101,01
1975	68,46	26,43	94,89	8,40	4,88	8,76	22,04	0,02	116,96	8,37	125,33
1976	80,90	11,30	92,20	7,30	5,10	6,48	18,88	0,00	111,08	11,87	122,95
1977	92,05	12,33	104,38	6,76	5,82	10,92	23,50	0,01	127,88	17,87	145,75
1978	113,45	12,34	125,79	7,00	6,66	13,30	26,96	0,01	152,76	13,70	166,46
1979	133,74	50,95	184,68	15,48	18,48	16,32	50,28	0,23	235,19	16,88	252,07
1980	147,24	79,51	226,75	23,47	22,16	17,05	62,68	6,07	295,50	19,98	315,48
1981	169,53	52,59	222,12	19,24	16,73	18,41	54,37	3,30	279,79	23,62	303,41
1982	188,00	110,41	298,42	28,73	16,72	16,71	62,16	7,89	368,47	9,57	378,04
1983	184,92	69,59	254,51	21,60	19,69	18,13	59,42	11,42	325,35	16,55	341,90
1984	185,01	78,38	263,39	6,39	25,23	14,77	46,39	5,14	314,93	27,53	342,46
1985	190,57	85,34	275,91	19,24	37,34	10,06	66,64	3,70	346,25	27,71	373,96
1986	227,80	112,55	340,35	27,30	42,78	22,45	92,52	2,45	435,32	19,93	455,25
1987	266,79	174,68	441,47	27,26	47,62	30,41	105,30	4,43	551,20	19,84	571,04
1988	300,38	197,24	497,62	26,49	72,17	80,56	179,22	6,35	683,19	28,31	711,49
1989	329,46	168,98	498,44	20,69	67,76	49,18	137,63	10,17	646,23	20,85	667,08
1990	397,57	199,78	597,35	26,58	72,05	89,74	188,38	9,96	795,69	24,94	820,63
1991	396,87	182,20	579,07	18,27	114,61	69,64	202,53	11,36	792,96	14,24	807,19
1992	426,05	261,95	688,01	21,86	113,47	95,20	230,52	19,05	937,57	0,55	938,12
1993	357,90	180,95	538,85	25,85	133,97	95,06	254,88	49,29	843,03	22,70	865,72

¹ Incluye las contribuciones de organismos intergubernamentales.

² Incluye las contribuciones de comités nacionales del UNICEF.

³ Contribuciones de las Naciones Unidas y de organismos de las Naciones Unidas. (Las cifras de 1974 a 1979 se refieren a donaciones del personal de las Naciones Unidas.)

III. EL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Mecanismos de financiación y movilización de recursos

43. Desde su creación en 1969, el FNUAP ha sido la principal fuente de asistencia en materia de población del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 2815 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, la Asamblea General invitó a los gobiernos que estuvieran en condiciones de hacerlo y cuyas políticas se lo permitieran a hacer contribuciones voluntarias al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. En virtud de su mandato el FNUAP está llamado a promover la conciencia y la comprensión de la relación recíproca entre el crecimiento y la distribución de la población y el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, y a velar por que se movilice un volumen significativo de recursos financieros de los países en desarrollo y la comunidad internacional para formular y aplicar políticas y programas de población.

44. Según la OCDE/CAD en 1991 los países donantes asignaron, en promedio, el 1,34% de su AOD a la asistencia en materia de población, el coeficiente anual medio más alto desde 1982, año en que por primera vez se estableció ese índice en el 1,12%.

45. La participación de las Naciones Unidas en la asistencia en materia de población ha bajado del 40% en 1982 al 32% en 1992, a medida que los países donantes incrementaban sus propios programas bilaterales de asistencia en materia de población. La proporción de la asistencia en materia de población canalizada por conducto de organizaciones no gubernamentales se ha mantenido prácticamente constante en torno al 30%.

46. Cabe destacar que los propios países en desarrollo absorben un porcentaje muy elevado de los recursos necesarios para aplicar programas y proyectos nacionales de población (60% a 70%), mientras que los fondos complementarios proceden de la comunidad internacional de donantes, las organizaciones no gubernamentales y los propios usuarios. Sin embargo, para que se puedan satisfacer las necesidades actuales y venideras, la parte correspondiente a las contribuciones de la comunidad internacional deberá aumentar en el futuro.

47. Las contribuciones al FNUAP se reciben en forma de recursos básicos (ordinarios) y complementarios (participación de terceros en la financiación de los gastos/fondos fiduciarios). Además, el FNUAP cobra derechos de tramitación a otras organizaciones de financiación por la adquisición de productos anticonceptivos en su nombre.

1. Recursos ordinarios

48. Entre 1969 y 1992, las contribuciones al FNUAP aumentaron en forma sostenida, pasando de una suma inicial de 14,3 millones de dólares en 1969, a 238 millones de dólares en 1992. Sin embargo, en dólares constantes, los incrementos se estabilizaron después de 1980. El hecho de que los ingresos nominales del Fondo no hayan disminuido en 24 años es notable y refleja un firme compromiso colectivo de los donantes, sobre todo a la vista de que los Estados Unidos no contribuyeron al Fondo entre 1986 y 1992. No obstante, en 1993 los ingresos globales del FNUAP se redujeron a 219,6 millones de dólares. La causa

/...

de ello estribó en la fortaleza del dólar de los Estados Unidos en relación con las monedas europeas y en la reducción de las contribuciones de algunos donantes importantes, uno de los cuales redujo las suyas en un 75%. La imposibilidad de predecir los niveles de ingresos en razón del carácter anual del mecanismo de promesas de contribuciones y de las fluctuaciones monetarias ha sido uno de los principales obstáculos a la planificación a largo plazo. En cambio, cabe notar que a mediados y finales del decenio de 1980 los ingresos del FNUAP aumentaron como resultado de unos tipos de cambio favorables.

49. Las contribuciones al Fondo se reciben durante todo el año. Varios donantes importantes se ciñen a un calendario de pagos fijo. El FNUAP no ha experimentado ningún problema grave de liquidez. El gráfico III muestra el crecimiento de las contribuciones al FNUAP en términos reales y nominales.

50. En 1993 un total de 101 países aportaron recursos al Fondo, número que había aumentado de 22 en 1970, a 50 entre 1973 y 1979 y a 96 en 1980. En la actualidad 15 donantes aportan más del 95% de los recursos totales del FNUAP. En 1993, los cinco donantes principales aportaron cerca de dos tercios de los recursos ordinarios del FNUAP, según se indica a continuación: Japón (21%), Países Bajos (13%), Alemania (12%), Noruega (11%) y Dinamarca (9%).

51. Si bien en 1977 se incluyó al FNUAP entre los beneficiarios de la recién instituida Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo, en los últimos años en la propia conferencia anual sobre promesas de contribuciones sólo se han prometido contribuciones equivalentes a poco menos del 30% de los ingresos del FNUAP.

2. Recursos complementarios

52. La participación de terceros en la financiación de los gastos de proyectos del FNUAP (recursos extrapresupuestarios) aumentó de forma continua, pasando de 3,7 millones de dólares en 1986 a 12 millones en 1992, pero sigue representando una baja proporción (entre el 4% y el 5%) de los ingresos totales. Las contribuciones para proyectos financiados según esta modalidad proceden en su mayoría de 10 donantes principales. La experiencia no indica que el apoyo de los donantes a proyectos financiados de esta forma se haga a expensas de sus contribuciones regulares a los recursos ordinarios del FNUAP.

53. Hasta ahora la preferencia de los donantes por los fondos para proyectos financiados con participación de terceros ha favorecido a ciertos tipos de actividades. Desde el punto de vista de su contenido temático, se trata, entre otras, de actividades referentes a la salud maternoinfantil y la planificación de la familia, así como a la información, las comunicaciones y la enseñanza en materia de población. Desde el punto de vista geográfico, las actividades financiadas de esta manera se concentran sobre todo en el África subsahariana. En general, los fondos para proyectos financiados con participación de terceros no están sometidos a condiciones especiales, con la salvedad de que las actividades así financiadas se han de ajustar a las políticas y a los procedimientos del FNUAP.

/...

3. Servicio de adquisiciones reembolsables

54. En 1992 la Dependencia de Compras del FNUAP adquirió anticonceptivos por valor de unos 34 millones de dólares en nombre de otras organizaciones de financiación, frente a 12 millones de dólares en 1991 y 7 millones de dólares en 1990. Gracias a ese aumento apreciable del volumen de los suministros adquiridos, el FNUAP ha podido conseguir unos precios altamente preferenciales que, a su vez, le han permitido sacar el máximo de provecho a los fondos de los donantes. Además, ese servicio de adquisiciones ha generado ingresos adicionales para el FNUAP por concepto de derechos de manipulación.

B. Mecanismos de planificación y programación

55. El Consejo de Administración ha aprobado un sistema basado en un plan de trabajo renovable de cuatro años para el FNUAP. El plan trata de las previsiones de recursos y de su utilización durante el período cuatrienal y se actualiza anualmente prolongando el período en un nuevo año. De esta manera, el plan de trabajo renovable hace posible ajustar las proyecciones de ingresos anualmente.

56. El FNUAP presenta a la Junta Ejecutiva del PNUD/FNUAP para su aprobación todos los acuerdos generales de los programas por países, todos los proyectos y programas de un valor igual o superior a 1 millón de dólares y todos los proyectos cuyo examen por la Junta se justifica en razón de sus aspectos innovadores o de sus consecuencias normativas. Los programas de los países se suelen aprobar con una combinación de recursos ordinarios del FNUAP y de fondos para proyectos financiados con participación de terceros, en la medida en que se disponga de tales recursos adicionales. Los acuerdos sobre los proyectos y los programas tienen una duración máxima de cinco años y todos están sujetos a la disponibilidad de fondos.

57. En la actualidad, la Reserva Operacional del FNUAP, tal como fuera establecida por el Consejo de Administración en 1981, se ha fijado en el 20% de las contribuciones estimadas para cada año. La Reserva se emplea para compensar y cubrir las fluctuaciones a la baja o la insuficiencia de los ingresos, las irregularidades de la corriente de efectivo, los incrementos de los gastos reales comparados con las estimaciones de planificación o las fluctuaciones en materia de ejecución y otros imprevistos que ocasionan pérdidas de recursos comprometidos por el FNUAP a programas.

58. El Consejo de Administración ha encargado al FNUAP que destine como máximo el 25% de sus recursos programables (recursos básicos menos gastos administrativos) a proyectos mundiales, interregionales y multinacionales y el 75% a los programas por países. Es más, el 80% de los recursos de los programas por países han de asignarse a un grupo determinado de países prioritarios¹.

Cuadro 9

Cuota de participación de los principales donantes en los recursos ordinarios del FNUAP en comparación con las cuotas de las Naciones Unidas, 1993

País (Ordenados según participación en el FNUAP)	Cuota de las Naciones Unidas (porcentaje)	Cuota de participación en el FNUAP (porcentaje)	Contribuciones voluntarias al FNUAP (millones de dólares EE.UU.)
Japón	12,45	21,0	45 400
Países Bajos	1,50	13,1	28 323
Alemania	8,93	12,0	26 169
Noruega	0,55	11,4	24 765
Dinamarca	0,65	9,4	20 297
Suecia	1,11	8,2	17 664
Estados Unidos	25,00	6,7	14 500
Reino Unido	5,02	4,9	10 718
Canadá	3,11	4,2	9 063
Suiza	1,16	2,7	5 772
Finlandia	0,56	1,9	4 178
Italia	4,29	0,9	1 869
Bélgica	1,06	0,7	1 409
Australia	1,51	0,6	1 361
Francia	6,0	0,5	1 223
Subtotal	72,91	98,2	212 711
Otros	27,09	1,8	3 936
Total general	100,00	100,0	216 647

/...

Cuadro 10

Contribuciones voluntarias (básicas y complementarias)
al FNUAP, 1973-1993

(En millones de dólares EE.UU.)

Año	Contribuciones		Total
	Básicas	Complementarias	
1973	39,81	-	39,81
1974	49,56	-	49,56
1975	57,98	-	57,98
1976	73,52	0,50	74,02
1977	85,43	0,85	86,28
1978	100,88	-	100,88
1979	111,72	2,27	113,99
1980	125,38	3,54	128,92
1981	120,99	2,78	123,77
1982	128,27	5,37	133,64
1983	129,60	6,03	135,63
1984	132,43	4,24	136,67
1985	135,88	6,07	141,95
1986	133,49	3,74	137,23
1987	149,30	4,44	153,74
1988	167,33	11,27	178,60
1989	180,72	6,57	187,29
1990	205,82	10,52	216,34
1991	220,74	8,06	228,80
1992	233,80	41,48	275,28
1993	216,65	25,70	242,35
	2 799,30	143,43	2 942,73

Básicas = Recursos centrales.

Complementarias = Fondos extrapresupuestarios (incluidos los fondos para proyectos financieros con participación de terceros y otras disposiciones financieras).

Gráfico IV

Contribuciones al FNUAP según su valor nominal y real
(1973-1993)



Fuente: Anuario Estadístico del FMI y The Economist.

Nota: Las contribuciones se han ajustado en función de la inflación empleando el índice de precios al consumo de los Estados Unidos (IPC).

Cuadro 11

Contribución per cápita a los recursos básicos del FNUAP

(En dólares EE.UU.)

Países (Ordenados según sus cifras de 1993)	1972	1982	1992	1993
1. Japón	-	0,21	0,34	0,36
2. Países Bajos	0,17	0,79	2,04	1,85
3. Alemania	0,02	0,17	0,33	0,32
4. Noruega	0,55	3,46	6,17	5,75
5. Dinamarca	0,10	0,87	3,69	3,93
6. Suecia	0,37	0,86	3,07	2,03
7. Estados Unidos	0,07	0,15	-	0,06
8. Reino Unido	0,04	0,08	0,27	0,19
9. Canadá	0,09	0,32	0,40	0,33
10. Suiza	0,03	0,28	0,95	0,84
11. Finlandia	0,04	0,19	3,61	0,83
12. Italia	-	-	0,05	0,03
13. Bélgica	-	0,06	0,09	0,14
14. Australia	-	0,10	0,07	0,08
15. Francia	-	-	0,02	0,02
16. Austria	-	0,01	0,07	0,07
17. España	-	-	0,01	0,01
18. Nueva Zelandia	0,01	0,08	0,06	0,06
19. Luxemburgo	-	0,01	0,17	0,23
20. Irlanda	-	-	-	0,02
21. Portugal	-	-	-	-

Fuente: División de Población/Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, World Population Prospects: 1992 revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 93.XIII.7) y tabulaciones complementarias.

IV. EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

59. Con su doble función de proporcionar asistencia para el desarrollo y en casos de socorro, los recursos y actividades del Programa Mundial de Alimentos (PMA) han crecido hasta el punto de convertirse en la fuente más importante de asistencia gratuita a los países en desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas, el organismo principal de apoyo a proyectos de desarrollo en los que participan y de los que se benefician las mujeres jóvenes, el principal prestador de asistencia gratuita para la protección y mejora del medio ambiente y el más importante comprador de alimentos y servicios en los países en desarrollo, todo lo cual hace de él un factor importante del comercio Sur-Sur. En 1993, la asistencia del PMA benefició directamente a 47 millones de indigentes. Los gastos del programa se elevaron a 1.600 millones de dólares.

60. El PMA se enfrenta a dos desafíos principales: proporcionar alimentos indispensables para la subsistencia y formar comunidades y familias autosuficientes. A medida que se multiplica el número de víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre, aumentan las peticiones de asistencia rápida y eficaz dirigidas al PMA. Sin embargo, los programas de desarrollo siguen siendo la base del trabajo del PMA. Son los medios a través de los cuales el PMA ayuda a los pobres a conseguir su autosuficiencia.

61. Sobre la base de 30 años de experiencia, el PMA ha elaborado un método de tres vertientes para aliviar la pobreza y la inseguridad alimentaria: a) resolver necesidades en caso de urgencia, pero utilizar la ayuda alimentaria siempre que sea posible en un contexto de desarrollo, compatible con la salvación de vidas; b) prestar apoyo a los grupos vulnerables a título de preinversión en recursos humanos y c) crear activos y promover la autosuficiencia a través de programas de alimentos por trabajo de gran intensidad de mano de obra que proporcionan empleo y contribuyen a conseguir el desarrollo sostenido. Nada puede contribuir más al desarrollo que una asistencia de socorro rápida y eficaz que salve vidas y conserve la estructura humana y social.

A. Mecanismos de financiación y su base legislativa

62. Todos los recursos que recibe el PMA son voluntarios. Las categorías de recursos que maneja el PMA son: a) promesas para sus recursos ordinarios, que se utilizan casi exclusivamente para proyectos de desarrollo; b) promesas para operaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas, que constituyen un subconjunto de los recursos ordinarios del Programa; c) contribuciones a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), que es un importante instrumento internacional para responder a emergencias, administrado por el PMA; d) contribuciones a la cuenta de respuesta inmediata de la RAIE; e) contribuciones para productos no alimentarios y f) servicios de financiación no tradicionales. Además, los donantes pagan derechos por servicios prestados por el PMA a sus propios programas de ayuda alimenticia bilateral. Esos recursos tienen sus propias condiciones de utilización y no son intercambiables. Los recursos están más o menos vinculados y destinados por los donantes a una utilización específica y la relación entre recursos en productos y en efectivo no siempre es la misma.

/...

63. Los procedimientos y las disposiciones que rigen las contribuciones a los recursos ordinarios del PMA se enuncian en sus Normas Generales, que tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) hicieron suyas en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 1714 (XVI) de 19 de diciembre de 1961, 2095 (XX) de 20 de diciembre de 1965, 3404 (XXX) de 28 de noviembre de 1975 y 46/22 de 5 de diciembre de 1991, y en las resoluciones 1/61 de 24 de noviembre de 1961, 4/65 de 6 de diciembre de 1965, 22/75 de 26 de noviembre de 1975 y 9/91 de 26 de noviembre de 1991 de la Conferencia de la FAO.

64. Las contribuciones a los recursos ordinarios del PMA se comprometen en conferencias convocadas conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO. El Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria fija metas para cada bienio, que son aprobadas por el Consejo Económico y Social y el Consejo de la FAO, y refrendadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia de la FAO. Los países hacen promesas en forma de productos apropiados y del efectivo necesario para transportarlos o para que se destinen a otros fines, como la financiación del presupuesto para gastos administrativos y de apoyo a los programas. A nivel agregado, los componentes en efectivo y en servicios de las promesas de los donantes deben ascender al menos a la tercera parte de las contribuciones totales. Actualmente, la mayor parte de cada componente en efectivo (aproximadamente el 80%) se utiliza para el transporte de productos. También es posible aceptar aportaciones de organismos intergubernamentales y de otras fuentes públicas, así como de fuentes no gubernamentales apropiadas, en productos, servicios o en efectivo. Estas promesas periódicas dan apoyo sobre todo a las actividades de desarrollo.

65. Los países que participan en la RAIE informan al Programa sobre los alimentos disponibles, principalmente cereales, o sobre las contribuciones en efectivo superiores a sus promesas de contribuciones ordinarias, que se podían destinar a fines de urgencia.

66. En un primer momento, toda la ayuda alimentaria facilitada por el PMA a refugiados y personas desplazadas se financió con cargo a contribuciones a la RAIE. En 1989, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria Fija aceptó que se introdujeran cambios en los mecanismos de financiación y aprobación del PMA para las situaciones prolongadas de refugiados (las que duran más de un año), a fin de asegurar el suministro de alimentos a los refugiados sobre una base más segura. En la actualidad tales situaciones se financian con cargo a un subconjunto de recursos ordinarios del PMA, que los donantes aportan por separado.

67. Las promesas de contribuciones de productos se pueden expresar ya sea en términos monetarios o en términos de cantidades físicas fijas de determinados productos. Por regla general estas últimas promesas se consignan con un valor basado en el precio del mercado mundial, el precio del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria o el precio de facturación del donante, según proceda. Las contribuciones en efectivo se hacen normalmente en moneda convertible.

/...

B. Tendencias de los recursos

68. Los recursos puestos a disposición del PMA prácticamente se duplicaron entre 1987 y 1993. En tanto que en el pasado la mayoría de los recursos se dedicaban a actividades de desarrollo, en 1993 alrededor de los dos tercios se dedicaron a asistencia de socorro, parte de la cual se destinó a operaciones específicas de emergencia. Al mismo tiempo, el valor de los recursos ordinarios para proyectos de desarrollo ha disminuido ligeramente, si se compara con los valores sin precedentes registrados en la segunda mitad del decenio de 1980. Ello es un reflejo de las dificultades presupuestarias experimentadas por los principales países donantes, que han dado como resultado tanto la reducción de las promesas de algunos donantes como la imposibilidad de contribuir de los donantes más pequeños.

69. La mayor parte de los recursos multilaterales del PMA procede de un número relativamente pequeño de donantes. Si bien 65 donantes hicieron contribuciones a los recursos ordinarios del Programa durante el último bienio concluido, más de la mitad de los recursos multilaterales generales fue aportada por dos donantes principales: los Estados Unidos de América y la Comisión de la Unión Europea. Más del 70% de los recursos bilaterales fue aportado por los cinco principales donantes, casi el 90% por los 10 principales donantes y el 98% por los 15 principales donantes. Los 50 donantes restantes aportaron conjuntamente alrededor del 2% de los recursos del Programa.

70. Los gastos con cargo a los recursos ordinarios del PMA en 1993 incluyeron 94 millones de dólares por concepto de gastos administrativos y de apoyo a los programas, lo que supone menos del 6% de los gastos totales.

71. Tras un período de crecimiento sostenido durante el decenio de 1980, los recursos para el programa de desarrollo del PMA se estancaron entre 1.100 y 1.200 millones de dólares a precios corrientes por bienio. Expresado en valor, el componente de promesas de contribuciones en productos para los recursos ordinarios del PMA ha descendido desde el bienio 1985-1986, al pasar de 915 millones de dólares a 772 millones de dólares en precios corrientes. El PMA ha podido mantener el volumen de los envíos de ayuda alimentaria para el desarrollo a un nivel bienal medio de aproximadamente de 2,6 millones de toneladas recurriendo en mayor grado a productos de menos valor.

72. En 1993, el PMA fue la principal fuente de ayuda alimentaria para los refugiados y las personas desplazadas. El número de personas a las que prestó ayuda el PMA alcanzó la cifra sin precedentes de 27 millones, equivalente a más del 60% del número total de refugiados y personas desplazadas en todo el mundo. Los compromisos del PMA para con este grupo de personas se elevaron a 2,4 millones de toneladas de ayuda alimentaria.

73. En los dos últimos años se ha producido un aumento importante en la ayuda alimentaria de urgencia manipulada por el PMA, que prácticamente se ha duplicado desde el decenio de 1980. En 1993 llegó a los 530 millones de dólares y a 1,15 millones de toneladas de productos. Aunque el PMA proporciona asistencia cada año a un elevado número de operaciones de urgencia, la mayor parte se destina a unas pocas operaciones de gran envergadura. En 1993, ocho países recibieron las cuatro quintas partes de la ayuda alimentaria de urgencia del PMA.

/...

74. En virtud de los nuevos acuerdos de colaboración entre el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), las operaciones prolongadas de refugiados y desplazados representan entre la quinta y la cuarta parte de los recursos totales del PMA. En 1993 el PMA administró 900.000 toneladas de alimentos por valor de 397 millones de dólares. Diez de las 30 operaciones en curso en 1993 representaban el 80% de todos los fondos asignados por el PMA a operaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas. Los compromisos para esas operaciones suelen tener normalmente una duración de 12 a 18 meses, en función de la evaluación de las necesidades alimentarias de la operación y de las perspectivas de repatriación o de reasentamiento. Las necesidades de recursos se basan en evaluaciones de las necesidades sanitarias totales hechas conjuntamente por la OACNUR y el PMA.

75. En 1973 el PMA incluyó dentro de las categorías de recursos los artículos no alimentarios para dar respuesta a las necesidades no alimentarias de los proyectos de desarrollo asistidos por el Programa. Se solicitan contribuciones en efectivo o en especie y se han hecho aportaciones en forma de personal técnico y administrativo, herramientas y equipo. En 1993, se recibieron de 11 donantes artículos no alimentarios valorados en 11 millones de dólares. En los últimos años han disminuido las aportaciones de artículos no alimentarios aunque muchos de ellos se han suministrado en el marco de llamamientos especiales para operaciones de socorro de gran envergadura sin pasar por las ventanillas de recursos habituales del PMA.

76. El PMA ha tratado especialmente de aumentar la cantidad de alimentos adquiridos en los países en desarrollo para utilización como ayuda alimentaria. En 1993 las adquisiciones de alimentos del PMA se elevaron a más de 1 millón de toneladas por valor de 263 millones de dólares; el 62% de los alimentos se adquirieron en países en desarrollo.

77. El PMA presta diversos servicios a los donantes para ayudarles a aplicar sus propios programas bilaterales de ayuda alimentaria. El Programa puede prestar un conjunto de servicios, incluida la adquisición de productos, el transporte marítimo y terrestre y la supervisión de la distribución de alimentos y la presentación de informes al respecto. Gracias a la coordinación de esos servicios con los envíos del PMA, el Programa ofrece a los donantes ventajas concretas, como una mejor coordinación de la ayuda alimentaria, fletes más bajos y la canalización de alimentos hacia zonas de difícil acceso. Además, hace posible que algunos donantes canalicen recursos bilaterales en apoyo de operaciones de emergencia multilaterales. En 1993, el PMA proporcionó 637.600 toneladas de alimentos por valor de 137 millones de dólares, en régimen de servicios bilaterales principalmente en África y en Asia. La demanda de servicios bilaterales del PMA ha aumentado de forma continua.

/...

Notas

¹ La condición de país prioritario para recibir la asistencia del FNUAP se determina por el hecho de pertenecer al grupo de países cuyo producto interno bruto per cápita es de 750 dólares o menos y reunir dos de las siguientes condiciones: incremento anual de la población igual o superior a 100.000 habitantes; tasa de reproducción bruta igual o superior a 2 hijos por mujer; tasa de mortalidad infantil de 120 por cada mil nacidos vivos; densidad de la población agrícola en terrenos cultivables de dos o más personas por hectárea; y tasa de alfabetización de la mujer igual o inferior al 40%. En la actualidad 58 países pertenecen a la categoría de países de atención prioritaria: 32 en el África subsahariana, 17 en Asia y el Pacífico, 4 en los Estados árabes y 5 en América Latina y el Caribe. Además, 42 de los países de atención prioritaria son países menos adelantados de acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas.

Anexo II

FONDOS Y PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS CUBIERTOS POR
LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PROMESAS DE
CONTRIBUCIONES PARA LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Fondo de Medidas Especiales para los Países menos Adelantados
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
Fondo Rotatorio de las Naciones Unidas para la Exploración de los
Recursos Naturales
Voluntarios de las Naciones Unidas
Fondo de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Tecnología para el
Desarrollo y Cuenta de la Energía del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades en la Región
Sudanosaheliana
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Fondo de Población de las Naciones Unidas
Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Instituto Internacional
de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos
Humanos del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para el Decenio de las
Naciones Unidas para los Impedidos
Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Envejecimiento
Fondo Fiduciario para el Programa de las Naciones Unidas sobre las
Empresas Transnacionales
Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización
Internacional de Drogas
Fondo de las Naciones Unidas para la Juventud
Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la
Investigación
Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Decenio del Transporte y
las Comunicaciones en África
Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África
Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las
Víctimas de la Tortura
Fondo Fiduciario para las Actividades Regionales de la Comisión Económica
y Social para Asia Occidental

/...

Anexo III

ESTUDIOS PARTICULARES SOBRE EL MÉTODO DE LA REPOSICIÓN

I. LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

1. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), filial del Banco Mundial, es el canal principal de asistencia para el desarrollo a los países de bajos ingresos y constituye un acertado ejemplo de fuente previsible, permanente y segura de financiación del desarrollo. Creada en 1960 como rama del Banco Mundial para la asistencia en condiciones de favor, obtiene recursos principalmente de los países ricos y los canaliza para financiar proyectos y programas de desarrollo en los países en desarrollo.
2. A diferencia del Banco Mundial, la AIF otorga créditos que han de amortizarse en un período de 35 a 40 años con un plazo de gracia de 10 años antes de que comience la amortización. La AIF no cobra intereses, pero los créditos que otorga tienen un pequeño recargo por concepto de servicios: menos del 1% del saldo pendiente. La AIF otorga créditos a los gobiernos que, conjuntamente con las demás entidades de crédito, aportan 50 centavos de dólar por cada dólar proporcionado por la AIF. Las principales fuentes de financiación de la AIF son las suscripciones iniciales, la reposición periódica, las contribuciones especiales y las transferencias de ingresos del Banco Mundial. Desde su creación ha habido 10 ejercicios de reposición de recursos, el último de los cuales comenzó en julio de 1993 y debe durar tres años, y los países donantes hicieron promesas de contribución adicionales por valor de 13.000 millones de DEG, esto es, 18.000 millones de dólares.
3. Los miembros de la AIF se clasifican en dos categorías: en la Parte I se incluyen los países desarrollados o de altos ingresos, y en la Parte II figuran los países menos adelantados o de bajos ingresos. El primer ejercicio de reposición general de recursos de la AIF por los países de la Parte I, o de altos ingresos, tuvo lugar en 1964, oportunidad en que los pagos por concepto de reposición realizados en un período de tres años ascendieron a unos 757 millones de dólares. Algunos países de la Parte II y algunos no miembros convinieron en participar en la reposición siguiente.
4. El proceso de reposición se hace efectivo cuando se depositan instrumentos de compromiso o instrumentos de compromiso condicionales por una suma cercana al 80% del total de la reposición. Los primeros son una notificación de la intención de pagar el monto total de la contribución prometida y los segundos una notificación oficial de que el donante pagará parte de su contribución sin condiciones y el saldo con sujeción a las consignaciones legislativas necesarias.
5. Al comienzo, las aportaciones se determinaban de conformidad con la participación de los miembros en el capital del BIRF, que supuestamente reflejaba en líneas generales el lugar que ocupaban en la economía mundial. Sin embargo, desde entonces la participación en cada reposición de fondos se ha negociado aplicando diversos indicadores. A lo largo del tiempo se han desarrollado alrededor de 30 indicadores diferentes para orientar las negociaciones sobre la base de la distribución de la carga. Los indicadores se clasifican en cuatro grandes categorías: a) los niveles relativos de producción

/...

y de ingreso; b) la capacidad financiera; c) las relaciones comerciales con los países que participan en la AIF; y d) las actividades de asistencia para el desarrollo.

6. A través de los sucesivos procesos de reposición la participación de la mayoría de los donantes en la AIF ha cambiado de manera significativa. Los cambios reflejan la evolución de los programas generales de ayuda de los países, así como su poderío económico. Por ejemplo, en el decenio de 1980, el incremento acelerado de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por Italia y el Japón se tradujo en una mayor participación en la AIF, mientras que la reducción de esa ayuda por parte de los Estados Unidos de América y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte llevó a una merma de su participación en la AIF. La distribución de la carga ha moderado el descenso de las aportaciones a la AIF de países cuyos programas de ayuda eran decrecientes, pero al mismo tiempo ha impedido que la AIF participe en forma proporcional en la ampliación de los programas de ayuda.

7. La controversia acerca de la distribución de la carga de la AIF se ha centrado en las dificultades con que ha tropezado el principal donante, los Estados Unidos, para mantener constante su participación en términos reales. Algunos donantes se han visto en la necesidad de aceptar que se reduzca el volumen de la reposición o bien que la participación de los Estados Unidos sea menor. Otros países también han variado su participación de uno a otro ejercicio de reposición según lo fácil o difícil que les resulta aumentar el valor nominal de su contribución a la AIF en el marco de su situación fiscal en general y del presupuesto que destinan a la prestación de ayuda.

II. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

8. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) fue creado en 1977 como proyecto conjunto de países industrializados y países exportadores de petróleo, con el fin de contribuir a resolver los problemas más acuciantes del subdesarrollo agrícola y rural, en estrecha cooperación con los propios países en desarrollo. De conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, ello debía lograrse movilizand o recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo.

9. Los miembros del FIDA se dividen en las siguientes clases: a) países industrializados de la OCDE (Categoría I); b) países en desarrollo miembros de la OPEP (Categoría II); y c) países beneficiarios (Categoría III). Cada grupo de países tiene un tercio de los derechos de voto en el FIDA. Las aportaciones se recaudan sobre la base de fórmulas negociadas para la reposición de fondos.

10. Al 31 de diciembre de 1980, el valor total de los recursos iniciales comprometidos por los miembros ascendía a 1.023 millones de dólares, suma que debería abarcar los gastos del programa del FIDA para el período comprendido entre 1978 y 1980. Los países de la Categoría I aportaron 571,4 millones de dólares de las contribuciones iniciales; los países de la Categoría II aportaron 435,5 millones; y los países de la Categoría III aportaron 15,7 millones.

/...

11. El monto general y el grado de participación en las contribuciones iniciales (1978-1980) al FIDA fueron objeto de prolongadas negociaciones entre los países de las Categorías I y II. El principal problema que se planteó fue establecer el grado de paridad que debía existir entre sus respectivas contribuciones globales. El nivel final de las contribuciones iniciales fue más bien el resultado de negociaciones entre los gobiernos que el producto de la aplicación de un conjunto de criterios explícitos y predeterminados.

12. La primera reposición, que abarcó el trienio 1981-1983, se elevó a 1.100 millones de dólares. Esta suma se logró al cabo de prolongadas negociaciones, que resultaron en que la participación de la mayoría de los países donantes fuera distinta de las contribuciones iniciales. En el cuadro siguiente figuran las contribuciones correspondientes al capital inicial y a la primera, segunda y tercera reposiciones. Actualmente el FIDA está negociando su cuarta reposición, que debería haber comenzado en 1993.

Aportación inicial (1978-1980)	1.023 millones de dólares
Primera reposición (1981-1983)	1.101 millones de dólares
Segunda reposición (1985-1989)	489 millones de dólares
Tercera reposición (1990-1992)	567 millones de dólares

13. No hay duda de que los recursos disponibles a raíz de la segunda y tercera reposiciones eran muy inferiores a la capitalización inicial y a la primera reposición. Esta disminución puede atribuirse a la situación económica en que se encontraba la mayoría de los países de la OPEP, que sufrieron grandes reveses debido a la baja de los precios del petróleo cuando se negoció la segunda reposición. Debido a la reducción de las contribuciones de los países de la OPEP, el volumen de recursos aportados por los países de la OCDE disminuyó en forma proporcional puesto que estos aspiraban a que se mantuviese aproximadamente la paridad de las aportaciones de los dos grupos más importantes.

14. Cuando se negoció la tercera reposición, los países de la OPEP señalaron que ni siquiera estaban en condiciones de mantener sus contribuciones al nivel reducido, a causa de su situación económica. Los países de la OCDE sostuvieron entonces que, para mantener una paridad aproximada (el 60% frente al 40%) entre los países de las Categorías I y II, tendrían que reducir su aportación en consecuencia, con lo que la cifra total prevista descendió a unos 320 millones de dólares. En un comité de alto nivel sobre las necesidades financieras futuras del FIDA, creado para examinar el punto muerto al que se había llegado, los países de la Categoría III propusieron realizar un importante esfuerzo para reunir fondos, siempre que los países de la Categoría I aportaran 3 dólares por cada dólar reunido por la Categoría III. Como los países en desarrollo reunieron 64,1 millones, los países de la OCDE aumentaron en 191,5 millones el monto de su promesa ordinaria de contribución, haciendo hincapié en que ello no debería sentar un precedente para futuras financiaciones, con lo que se llegó a un total de 567 millones de dólares.

15. Las negociaciones para el cuarto proceso de reposición se iniciaron en 1991 y se suspendieron a fines de 1993. El Consejo de Gobernadores del FIDA fijó una

/...

meta de 600 millones de dólares pero hasta ahora no ha sido posible que los donantes de las Categorías I y II suministren recursos suficientes de acuerdo con la fórmula tácita 60/40. Los países de la Categoría III propusieron reajustar esta fórmula de manera que los países de la OPEP y los países en desarrollo en su conjunto aportaran un 40% del objetivo previsto, pero ello no fue aceptado por los países de la OCDE, que señalaron que la distribución tripartita del derecho de voto dentro del FIDA era incompatible con tal distribución revisada de las responsabilidades financieras. Hasta ahora no se ha llegado a ninguna solución.

16. Esto demuestra que ni siquiera un mecanismo de financiación relativamente estable como el modelo de reposición de fondos garantiza la continuidad más allá del tiempo abarcado por cada período de reposición. Además, la experiencia del FIDA demuestra que las cuestiones de gobierno no pueden separarse de las relacionadas con la distribución de la carga financiera.

III. LA UNIÓN EUROPEA

17. Mientras que la asistencia para el desarrollo que presta la Unión Europea a países de Asia, América Latina, el Mediterráneo y Europa oriental se financia con cargo al presupuesto ordinario de la Unión, la prestada al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico se canaliza a través del Fondo Europeo de Desarrollo de la Unión. El Fondo se creó en 1959 en virtud del Convenio de aplicación anexo al Tratado de Roma, y contempla donaciones que se financian con cargo a contribuciones de los miembros de la Unión Europea al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico. Además, el Banco Europeo de Inversiones suministra recursos adicionales en condiciones favorables en forma de créditos a los países en desarrollo.

18. Desde que se suscribió el Convenio de aplicación se han realizado otros seis ejercicios de reposición de fondos, a menudo mencionados como Yaundé I y II y Lomé I a IV. Los principales factores para determinar la participación de los distintos países miembros de la Unión Europea en el Fondo Europeo de Desarrollo han sido el producto nacional bruto per cápita (PNB) y la población, y si bien las contribuciones a la reposición han sido negociadas para el período siguiente, siempre se han mantenido en torno a las sumas que habrían pagado los miembros de la Unión Europea si se hubiera aplicado la escala de contribuciones del presupuesto ordinario de la Unión (que, después de todo, se basa también en los criterios del producto interno bruto y la población).

19. Como cada reposición ha tomado la forma de convenio internacional, sujeto a la ratificación de los parlamentos europeos, a raíz de ésta se ha convertido en una obligación jurídica de carácter internacional y, en consecuencia, se han podido asumir compromisos a largo plazo, por períodos sucesivos de cinco años, al margen de los ciclos presupuestarios ordinarios de los Estados miembros. Esto permite al Fondo hacer a los beneficiarios asignaciones nacionales y regionales fijas por períodos de cinco años y elaborar sus programas en consecuencia, sin el peligro de que escaseen los fondos.

20. Los fondos se solicitan de acuerdo con las necesidades y se elabora una previsión anual que luego adopta la forma de un presupuesto anual. Como los desembolsos se hacen de acuerdo con las necesidades reales, dentro de la

/...

asignación general, se produce cierta superposición entre los diversos períodos de reposición. Así, un proyecto puede financiarse en parte con cargo a Lomé III y en parte con cargo a Lomé IV. Además, como las promesas de contribuciones se expresan en ECU, prácticamente no se producen fluctuaciones de moneda imprevistas que puedan desestabilizar los programas.

21. Actualmente se está negociando el próximo convenio de reposición, pero se discute si la ayuda prestada al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico debería incluirse en el presupuesto ordinario de la Unión Europea, o tener una estructura independiente. Los partidarios de la primera solución sostienen que proporciona aún mayor estabilidad, puesto que elimina incluso los vestigios de negociaciones, y que el crecimiento quedaría asegurado en la medida en que aumente el presupuesto de la propia Unión Europea.

22. El Fondo Europeo de Desarrollo ha sido fuente estable de financiación en la medida en que ha habido una estrecha relación entre las contribuciones de los Estados miembros y la escala de contribuciones de la Unión Europea. Como esta relación nunca se ha discutido, no ha creado conflictos en el proceso de fijación de metas para cada periodo de reposición. Además, la estructura del Fondo impide que se produzcan problemas de gobierno, dado que la Unión administra el Fondo y que los deberes y obligaciones tanto del Fondo como de sus beneficiarios están claramente definidos en los tratados que regulan la financiación.
