



Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

A/51/655
E/1996/105
5 de noviembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: ÁRABE/CHINO/ESPAÑOL/
FRANCÉS/INGLÉS/RUSO

ASAMBLEA GENERAL
Quincuagésimo primer período
de sesiones
Temas 98 y 117 del programa
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA
EL DESARROLLO
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y
PRESUPUESTARIA DE LAS NACIONES
UNIDAS CON LOS ORGANISMOS
ESPECIALIZADOS Y EL ORGANISMO
INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA

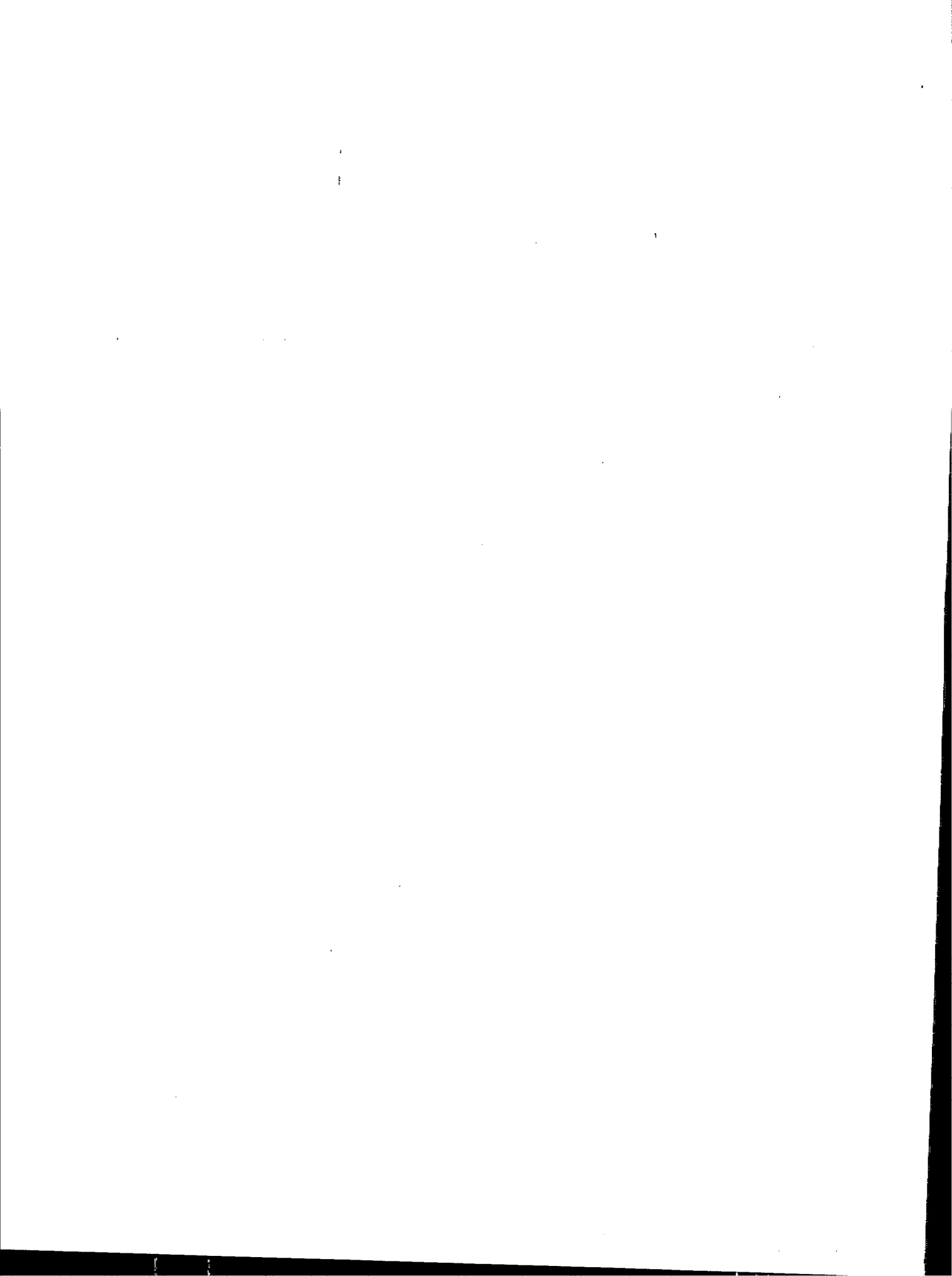
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Continuación del período de
sesiones sustantivo de 1996
Tema 9 del programa
CUESTIONES DE COORDINACIÓN

Examen de los recursos financieros asignados a organizaciones
no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas para
la realización de sus actividades

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Examen de los recursos financieros asignados a organizaciones no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas para la realización de sus actividades" (JIU/REP/96/4).





JIU/REP/96/4

EXAMEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS A ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA REALIZACION DE SUS ACTIVIDADES

Informe preparado por

Francesco Mezzalama

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1996

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		6
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		7
I. INTRODUCCION	1 - 13	14
II. ASIGNACION DE FONDOS POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	14 - 29	17
A. Asignación de recursos	19	18
B. Orientaciones y procedimientos para la asignación de recursos	20 - 22	19
C. Reembolso de los gastos de apoyo administrativo	23 - 29	20
III. REGIMEN ACTUAL DE LA SELECCION Y ASIGNACION DE RECURSOS POR LAS ORGANIZACIONES	30 - 136	22
A. Centro de las naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)	34 - 38	23
B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	39 - 46	25
C. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	47 - 52	26
D. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	53 - 64	28
E. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)	65 - 74	30
F. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	75 - 82	33
G. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	83 - 92	34
H. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)	93 - 99	37

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)		
I. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	100 - 106	38
J. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	107 - 114	40
K. Organización Mundial de la Salud (OMS)	115 - 121	42
L. Programa Mundial de Alimentos (PMA)	122 - 128	44
M. Banco Mundial	129 - 136	45
IV. RESPONSABILIDAD FINANCIERA RESPECTO DE LOS FONDOS PROPORCIONADOS A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y MODALIDADES DE INFORMACION DE LOS ORGANISMOS A SUS ENTIDADES LEGISLATIVAS SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	137 - 151	47
A. Responsabilidad financiera	140 - 146	48
B. Presentación de informes	147 - 151	50
V. FOMENTO DE LA CAPACIDAD MEDIANTE EL APOYO FINANCIERO Y DE GESTION A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES NACIONALES	152 - 160	51
<u>Anexo:</u> Análisis de las respuestas de las organizaciones al cuestionario de la DCI		55

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
DCI	Dependencia Común de Inspección
DDSMS	Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión
DPI	Departamento de Información Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ICPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OSPNU	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
DCPDS	Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) cooperan desde hace mucho tiempo con el sistema de las Naciones Unidas. Las rápidas e intensas transformaciones sobrevenidas en el plano internacional han atribuido a las organizaciones no gubernamentales nuevas funciones que les permitirán colaborar en la búsqueda de una respuesta a los nuevos retos planteados en casi todos los sectores de actividad del sistema. Esta tendencia ha tenido como resultado un aumento considerable de los recursos financieros que, en el ámbito internacional y en el plano interno, se utilizan para costear las actividades de las organizaciones no gubernamentales en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Por razón de su diversidad, no existe una definición comúnmente aceptada de lo que es una organización no gubernamental. A los efectos del presente informe, las organizaciones no gubernamentales de que se trata son entidades que persiguen fines no lucrativos y pertenecen a un sistema cuyos miembros son ciudadanos o asociaciones cívicas de uno o más países; sus actividades se determinan por decisión colectiva y su finalidad es satisfacer las necesidades de los miembros de una o más comunidades con las que la organización no gubernamental colabora. Las organizaciones no gubernamentales son entidades cívicas de alcance internacional, regional, subregional o nacional. Su esfera de actividad puede ser muy amplia y abarcar el desarrollo, el socorro humanitario, el medio ambiente, la enseñanza, la asistencia técnica, el asesoramiento y la creación de capacidad. Es indispensable que la organización no gubernamental se rija por unos estatutos y un reglamento formulados por escrito, esté dirigida por una junta de gobierno y tenga un gerente de operaciones y el personal correspondiente.

Con frecuencia las organizaciones no gubernamentales son entidades que colaboran en la realización de programas y proyectos en los sectores antes mencionados con recursos aportados por organizaciones de las Naciones Unidas. Ahora bien, algunas organizaciones no gubernamentales son igualmente donantes y aportan recursos considerables para la puesta en práctica de la política de desarrollo económico y social del sistema de las Naciones Unidas. Según estimaciones de la secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 1992 la aportación total de organizaciones no gubernamentales de países desarrollados a diversos países en desarrollo fue de 8.300 millones de dólares, o sea, el 13% de toda la asistencia para el desarrollo (E/AC.70/1994/5, párr. 16). No se dispone de una cifra global precisa con relación al sistema de las Naciones Unidas.

Estos últimos años, a causa de las restricciones financieras, los donantes han pedido datos justificativos más circunstanciados acerca de la utilización de los recursos que aportan al sistema de las Naciones Unidas. Se procura mejorar cada vez más la eficiencia y las Naciones Unidas hacen todo lo posible para resolver sus propias dificultades financieras. Teniendo en cuenta estas circunstancias, son oportunas y están justificadas la preocupación del CAC y la solicitud formulada por la OMS, con el apoyo de

varias organizaciones activas sobre el terreno, de que se presente un informe sobre los métodos de distribución y contabilidad de los recursos asignados a las actividades de las organizaciones no gubernamentales.

El inspector que se ocupa de este nuevo sector de investigación de la gestión financiera de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas ha llegado a la conclusión de que es necesario establecer un procedimiento más eficaz de contabilidad e información en todo el sistema. Aun cuando cada organización sabe de modo aproximado y general qué parte del presupuesto de un programa se destina a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, la mayoría de las organizaciones no ha podido suministrar al inspector datos financieros precisos y debidamente expuestos. Por falta de cifras precisas, no se ha podido presentar estadísticas comparadas que indiquen la asignación de recursos de cada organización a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Además, los análisis costo/beneficio sólo se efectúan en ciertos casos y, aun así, por unas pocas organizaciones. La presentación, a las asambleas legislativas de las organizaciones, de informes sobre la utilización de fondos asignados para las actividades de las organizaciones no gubernamentales se hace asimismo con carácter irregular. Las conclusiones y las enseñanzas que se deduzcan serán útiles para el sistema de las Naciones Unidas pues permitirán mejorar las relaciones de trabajo en el futuro y definir una política financiera clara para la colaboración con las organizaciones no gubernamentales.

Como conclusión, el inspector pone de relieve que el punto débil del sistema es el hecho de que, por un lado, la contabilidad de los fondos asignados a las actividades de las organizaciones no gubernamentales es inadecuada y, por otro, es necesario establecer un procedimiento más eficaz de información sobre los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales. A juicio del inspector, es apremiante mejorar las relaciones de trabajo del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales mediante la puesta en práctica de criterios más precisos en materia de selección, eficiencia y contabilidad de las organizaciones no gubernamentales con la formulación de las orientaciones apropiadas. Además, es menester perfeccionar la gestión financiera gracias al empleo de medios informáticos en la contabilidad de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales. Es necesario instituir un procedimiento de notificación sistemática a los Estados Miembros y a otros donantes de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales, así como de la utilización de los fondos. Además, dentro de la actividad destinada a "crear capacidad" las organizaciones deben utilizar un mayor número de organizaciones no gubernamentales nacionales como entidades colaboradoras.

A la luz de estas consideraciones, el inspector formula las sugerencias y recomendaciones siguientes, dirigidas principalmente a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que facilitan fondos a diversas organizaciones no gubernamentales en calidad de entidades colaboradoras. La dependencia de las Naciones Unidas que no se ocupe de la financiación de actividades de organizaciones no gubernamentales no tiene por qué prestar atención a todas las recomendaciones. El inspector desea señalar también que, a causa de las

limitaciones impuestas a la extensión de los informes de la DCI, el informe no puede dar cuenta y razón de todas las opiniones expuestas por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que colaboran con organizaciones no gubernamentales en el desempeño de sus misiones deben instituir un procedimiento transparente de gestión financiera que permita compilar y mantener una base de datos sobre sus actividades de colaboración con las organizaciones no gubernamentales. La base de datos será también útil como instrumento para evaluar las tendencias y consignar los resultados obtenidos, así como para recoger otras informaciones de interés sobre la cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Entre otras informaciones, la base debe contener datos sobre:

- a) todos los proyectos que se realicen en colaboración con una organización no gubernamental, la denominación y duración del proyecto, los resultados previstos, el presupuesto total y la procedencia de los fondos, la organización no gubernamental colaboradora y la índole de su consenso para la ejecución o realización de proyectos;
- b) el porcentaje del presupuesto total que se destine a la ejecución y realización directas del programa y el porcentaje de los recursos que se destinen a costear los gastos de apoyo administrativo si se ha previsto efectuar gastos de dicha clase.

Recomendación 2

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas saben que tanto las actividades que persiguen fines de carácter práctico como las que defienden las tesis de las organizaciones no gubernamentales en los planos internacional y nacional son indispensables si se pretende que el sistema funcione con eficacia. En respuesta a una reciente decisión del CCCPO, está en curso de realización una evaluación a cargo de diversos organismos para determinar si existe la necesidad de establecer un mecanismo conjunto que agrupe los centros de coordinación de las organizaciones no gubernamentales encargados de la realización de programas y operaciones. El aumento de las responsabilidades exige y justifica que se nombre a funcionarios de enlace con las organizaciones no gubernamentales, encargados exclusivamente de seguir y coordinar las actividades de las organizaciones no gubernamentales:

- a) En la Sede, las organizaciones con fines de carácter práctico que no hayan designado todavía a un funcionario de enlace con las organizaciones no gubernamentales deberán hacerlo para que este funcionario pueda celebrar consultas, en representación de la organización, con las organizaciones patrocinadoras de las organizaciones no gubernamentales, con los donantes bilaterales y multilaterales, con otros organismos de las Naciones Unidas y con diversas organizaciones no gubernamentales. La División del Presupuesto informará periódicamente a este funcionario acerca de la

situación de las asignaciones y de los gastos realizados con cargo a los recursos destinados a las actividades de las organizaciones no gubernamentales; este funcionario aportará elementos para la preparación del presupuesto relativo a las actividades de las organizaciones no gubernamentales y participará en su elaboración (véase la recomendación 3).

- b) En el marco de cada país, la coordinación con los poderes públicos, otras instituciones nacionales y las organizaciones patrocinadoras de las organizaciones no gubernamentales nacionales será confiada por cada organización a un funcionario de las Naciones Unidas que comprenda y conozca la cultura del país. Desempeñará esta función bajo la autoridad directa del asesor técnico principal y, de no haberlo, de uno de los miembros del personal del organismo que tenga funciones análogas y esté encargado de la gestión de los recursos de la organización destinados a las actividades de las organizaciones no gubernamentales.
- c) Se creará un mecanismo para hacer posible que compartan sus experiencias con las organizaciones no gubernamentales el funcionario de enlace de la sede y el destacado en el país. De este modo, los dos funcionarios tendrán información acerca de las actividades respectivas.

Recomendación 3

Todas las organizaciones de las Naciones Unidas encargadas de realizar operaciones evaluarán las ventajas y los inconvenientes de la apertura de un crédito presupuestario que permita financiar actividades de las organizaciones no gubernamentales sin que ello se oponga a que los programas de cooperación técnica reciban fondos de otras procedencias.

Recomendación 4

En su propuesta a la Asamblea General sobre la actualización de su resolución 1296 (XIV) de 1968 (E/1996/L.25, párr. 6), el Consejo Económico y Social ha subrayado que "deberá alentarse un aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas". El inspector hace totalmente suya esta idea y formula las sugerencias siguientes:

Las organizaciones que no desarrollan operaciones, por ejemplo, las que desenvuelven su principal actividad en la sede, deberán prever en el presupuesto una consignación de recursos limitados que les dé posibilidad de prestar asistencia administrativa a las organizaciones no gubernamentales en general y, en particular, a las de países en desarrollo o de países de economía en transición para que puedan concurrir a reuniones, seminarios, conferencias y sesiones de trabajo. Se instituirá un procedimiento adecuado para el suministro de fondos.

Recomendación 5

Es necesario enunciar una orientación de carácter general en armonía con las exigencias actuales de la colaboración con las organizaciones no gubernamentales. Además del marco establecido por el Consejo Económico y Social para colaborar con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones encargadas de realizar operaciones deben formular sus propias orientaciones de carácter general en armonía con su mandato respectivo. Algunas organizaciones han tomado ya esta iniciativa y han elaborado las orientaciones correspondientes.

Por consiguiente, las organizaciones que colaboran con organizaciones no gubernamentales y no han enunciado todavía orientaciones generales en materia de cooperación con las organizaciones no gubernamentales para la realización de proyectos deberán hacerlo ahora. Entre otras cosas, las orientaciones de carácter general deben sentar los criterios básicos que se seguirán para la selección de las organizaciones no gubernamentales, entre ellos el crédito y el grado de responsabilidad de cada organización no gubernamental, las normas administrativas y presupuestarias, un costo inferior en comparación con otras entidades colaboradoras, un conocimiento íntimo de la población del país, su margen de flexibilidad en respuesta a las necesidades de desarrollo y un empeño a largo plazo para la realización de la obra de desarrollo.

Recomendación 6

El intenso interés actual de los gobiernos donantes por la debida utilización de los recursos en todos los sectores de actividad, entre ellos el no gubernamental, pone de relieve la necesidad de que las organizaciones de las Naciones Unidas identifiquen fácilmente los recursos que reciben y puedan dar cuenta de ellos, independientemente de la cuantía y el carácter de los fondos. Para atender a esta preocupación y en armonía con el propósito del CCCPO de ocuparse de la misma cuestión, procede adoptar las medidas siguientes:

- a) Incumbe a la organización asumir en los planos administrativo y financiero la responsabilidad primordial por los recursos que reciba; en consecuencia, deberá estar en condiciones de identificar los recursos que gaste o asigne a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, así como el destino que se haya dado a estos fondos.
- b) Las organizaciones que no hayan instituido todavía un sistema de control deberán hacerlo mediante un memorando de entendimiento o mediante otro instrumento apropiado. Tendrán en cuenta la cuestión de la responsabilidad cuando informen a sus órganos de gobierno sobre la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y sobre la utilización por éstas de recursos financieros extrapresupuestarios o suplementarios, entre ellos los fondos que reciban de organizaciones no gubernamentales.

Recomendación 7

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen cada vez más conciencia de las ventajas inherentes a la colaboración con organizaciones no gubernamentales nacionales en determinados sectores de su actividad, porque las organizaciones no gubernamentales están familiarizadas con las condiciones reinantes en el país y saben qué aportación pueden hacer para la construcción de sociedades justas y estables. Además, si colabora con organizaciones no gubernamentales nacionales, el sistema puede contribuir con mayor eficacia al desarrollo económico y social del país. Para conseguir este objetivo y prestar además apoyo a los poderes públicos, es necesario adoptar determinadas medidas de carácter general, a saber:

- a) Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular las organizaciones encargadas de realizar operaciones, deben tener, tal vez en la sede o, como mínimo, en el mismo país, una relación de las organizaciones no gubernamentales nacionales y de otras organizaciones de la sociedad civil que puedan colaborar con el sistema de las Naciones Unidas y con las organizaciones no gubernamentales internacionales. Esta información debe constar en la base de datos propuesta en la recomendación Nº 1.
- b) Debe prestarse también mayor atención a la posibilidad de dar a las autoridades medios eficaces de documentación sobre las organizaciones nacionales inscritas en el registro.
- c) Quizá convenga que el CCCPO examine la posibilidad de utilizar la base de datos creada por las organizaciones para preparar un compendio de las organizaciones no gubernamentales nacionales que se utilizará teniendo en cuenta la labor que ya realiza en esta esfera el Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales. Se recomienda a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que compartan e intercambien informaciones sobre las organizaciones no gubernamentales, nacionales, especialmente en plano interno de cada país.
- d) Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben estudiar a fondo la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales nacionales intervengan en la totalidad del ciclo de formulación de un proyecto, desde la identificación y la concepción hasta la búsqueda de entidades colaboradoras. En el acuerdo entre el gobierno y la organización sobre el proyecto, se hará referencia a la cooperación con las organizaciones no gubernamentales nacionales cuando esta cooperación se considere como beneficiosa para el conjunto de la actividad. En la medida adecuada, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ayudarán a las organizaciones no gubernamentales nacionales a formular los programas, a movilizar recursos y a ejecutar los programas en apoyo de sus actividades, a fin de crear capacidad.

- e) Todas las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular el PNUD, el UNICEF y el FNUAP, establecerán un sistema de capacitación del personal de las organizaciones no gubernamentales nacionales con la finalidad, entre otras, de realizar las operaciones de contabilidad, la preparación y gestión de proyectos, la presentación de informes y la coordinación y colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales, así como de desarrollar la actividad que corresponda a las organizaciones no gubernamentales nacionales que deseen tener una participación en la actividad de desarrollo que realiza la comunidad internacional.

- f) Teniendo en cuenta que las organizaciones no gubernamentales nacionales, en particular las de los países en desarrollo, no tienen medios de actuación administrativa, práctica y jurídica comparables a los de las organizaciones no gubernamentales internacionales, convendrá adoptar criterios de selección que permitan tomar en consideración el crédito, la representatividad y la competencia de las organizaciones no gubernamentales nacionales.

- g) A la luz de las importantes ventajas que representará establecer una cooperación más estrecha con las organizaciones no gubernamentales nacionales para intensificar la utilidad y la eficacia de las actividades de las Naciones Unidas, las organizaciones deberán hacer todo lo posible para prestar la debida atención al aumento de la confianza mutua entre las organizaciones no gubernamentales y los Estados Miembros.

I. INTRODUCCION

1. En 1993 la Dependencia Común de Inspección elaboró un informe titulado "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional" (JIU/REP/93/1 - A/49/122-E/1994/44). A juicio del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), el informe era una aportación considerable a la comprensión de una de las dimensiones del sistema de las Naciones Unidas que cada vez cobra más importancia en la amplia esfera del desarrollo (A/49/122/Add.1). Sin embargo, en el mismo informe, varios miembros de la CAC expresaron el deseo de que en un informe complementario se ofreciera un análisis financiero y una comparación de los costos que entrañan las actividades conjuntas de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. La Organización Mundial de la Salud, que compartía el deseo expresado por el CAC, pidió a la Dependencia Común de Inspección que realizara un examen de los recursos financieros que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas dedicaban a las actividades de las organizaciones no gubernamentales.

2. Además, estos últimos años la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la formulación de la política desde la sede y en la ejecución de actividades sobre el terreno han pasado a ser objeto de examen y motivo de preocupación en diversos organismos del sistema. Teniendo en cuenta esta evolución y las preocupaciones recientes, así como el hecho de que el informe antes mencionado de la Dependencia versó principalmente sobre la manera de perfeccionar las relaciones prácticas de trabajo entre las organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales sin hacer un análisis detallado de los fondos transferidos a las organizaciones no gubernamentales, la Dependencia decidió ocuparse de los aspectos financieros de la relación entre las partes interesadas y presentar sus conclusiones a las asambleas legislativas de las organizaciones para la adopción de medidas.

3. Ahora bien, al emprender su tarea el Inspector tropezó con la dificultad de que se habían suministrado datos estadísticos únicamente en determinados casos. En estas circunstancias no era posible realizar el análisis comparativo previsto de los recursos financieros disponibles para las actividades de las organizaciones no gubernamentales.

4. La Dependencia considera útil llamar la atención sobre el alcance del informe. El deseo manifestado en algunos de los comentarios sobre el proyecto objeto de consulta, es decir, que se ampliara el alcance del informe y se estudiaran de modo más general las actividades de las organizaciones no gubernamentales en sus múltiples facetas, deseo que el inspector ha tenido siempre presente, no ha podido quedar satisfecho, porque el informe se habría apartado demasiado de su objetivo central y de la respuesta debida a los organismos solicitantes.

5. El presente informe tiene por objeto examinar las normas y los procedimientos de asignación de fondos, tanto los procedentes del presupuesto ordinario como los de carácter extrapresupuestario, que se destinan a

actividades desarrolladas por organizaciones no gubernamentales por cuenta de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que suministran fondos a las organizaciones no gubernamentales en su calidad de entidades colaboradoras. Por consiguiente, el alcance del informe se circunscribe a la asignación de recursos por las organizaciones y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, así como por los programas y fondos de las Naciones Unidas que son financiados por aportaciones voluntarias.

6. En el informe se analizan además la situación actual de la asignación de recursos por las diversas organizaciones y los métodos utilizados para repartir los recursos entre las operaciones de ejecución directa de programas y proyectos y los gastos de apoyo administrativo. Se examinan los procedimientos de contabilidad utilizados por las organizaciones no gubernamentales en el caso de los fondos que reciben de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los procedimientos de las organizaciones del sistema para dar cuenta a la asamblea legislativa respectiva de los recursos que asignan a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. En el informe se examinan también las medidas adoptadas y las aportaciones hechas por las organizaciones del sistema para la creación de capacidad en los países en desarrollo mediante el robustecimiento de las organizaciones no gubernamentales nacionales por conducto, entre otros medios, de sus fuentes de financiación.

7. En el informe no se hace un análisis de la intervención de las Naciones Unidas que por lo común no financian directamente actividades de las organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales con las que colabora la Secretaría de las Naciones Unidas, en particular la Oficina de Ginebra, son las organizaciones no gubernamentales que no necesitan aportaciones de fondos y son principalmente entidades que sustentan posiciones teóricas y despliegan actividades de información, entre ellas las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y las que participan en actividades de defensa de los derechos humanos y de fomento del desarme. En determinados casos, las Naciones Unidas exigen de las organizaciones no gubernamentales de estas clases el pago de un alquiler que les permite utilizar salas de reunión y otras instalaciones.

8. Sin embargo, hay casos excepcionales, por ejemplo, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de las Naciones Unidas, que coopera con organizaciones no gubernamentales internacionales activas en el sector de la administración pública y la financiación y en la esfera del desarrollo social con organizaciones no gubernamentales que tienen su sede en el país respectivo. Este Departamento financia raras veces los servicios de organizaciones no gubernamentales y, cuando lo hace, la cantidad es pequeña. El Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) coopera también estrechamente con organizaciones no gubernamentales y tiene por misión coordinar sus actividades con la de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por conducto del Comité Mixto Permanente. El DAH sólo actúa en el plano político, no tiene a su cargo la realización de operaciones y no financia directamente las actividades de organizaciones no gubernamentales.

9. El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible es otro gran departamento de las Naciones Unidas que mantiene estrechas relaciones de trabajo con un gran número de organizaciones no gubernamentales. Presta apoyo sustantivo y técnico para facilitar su participación en los procesos intergubernamentales. El Departamento ha recibido diversos mandatos intergubernamentales que le han llevado a colaborar con organizaciones no gubernamentales en los sectores económico y social, así como a seguir e impulsar la aplicación de decisiones adoptadas en grandes conferencias, entre ellas la Cumbre para la Tierra celebrada en Río, el Programa de Acción de Copenhague, la Plataforma de Acción de Beijing y el nuevo Programa de Acción de las Naciones Unidas para el desarrollo de Africa en el decenio de 1990. Sin embargo, aun cuando las organizaciones no gubernamentales apoyan los programas del Departamento mediante actividades propias, por lo general no colaboran en la práctica con el Departamento según un criterio riguroso de actuación.

10. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUW) es también una excepción, en el sentido de que colabora directamente con organizaciones no gubernamentales de diversas clases. Si bien no se asignan concretamente fondos a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, se utilizan de vez en cuando recursos limitados para obtener servicios y aportaciones. Además, algunos de sus programas, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, colaboran intensamente con organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. Teniendo en cuenta la intensidad de su colaboración con organizaciones no gubernamentales, el PNUFID es objeto de un análisis más detenido en el capítulo III, al igual que las demás organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

11. Por último, el inspector sabe perfectamente que las comisiones regionales, que son los instrumentos de actuación práctica de las Naciones Unidas, colaboran estrechamente con las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, a causa de las dimensiones de los territorios abarcados y de la respuesta inadecuada al proyecto objeto de consulta, no se ha podido dar cabida en el presente informe a un análisis a fondo de su cooperación con las organizaciones no gubernamentales.

12. En el curso de la preparación del presente informe, el inspector se ha puesto en relación con diversas organizaciones de financiación, organismos especializados y entidades coordinadoras de las Naciones Unidas, entre ellos el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el ACNUR, el Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales, la OIT, la OMS, la FAO, el PMA y el FIDA, así como con la dirección de organismos técnicos, entre ellos la OMPI, la UIT y la OMM. Ha examinado las cuestiones y los problemas planteados con altos funcionarios de estas organizaciones encargados de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales; sus aportaciones han sido elementos muy valiosos para la preparación del presente informe. Además de celebrar entrevistas y reunir datos, el inspector ha obtenido también informaciones básicas mediante el empleo de un cuestionario (véase su análisis en el anexo) al que han dado respuesta todas las organizaciones destinatarias del mismo.

Las respuestas han puesto de relieve una vez más que es necesario examinar el aspecto financiero de la colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.

13. El inspector da las gracias a los funcionarios de las diversas organizaciones que le han prestado sin reservas su concurso para la preparación del informe.

II. ASIGNACION DE FONDOS POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

14. El sistema de las Naciones Unidas colabora con organizaciones no gubernamentales de diversas clases en los planos internacional, regional, subregional y nacional. Algunas de estas organizaciones no gubernamentales son entidades consultivas del Consejo Económico y Social, lo que les da la posibilidad de participar en la actividad de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. En la actualidad 1.611 organizaciones no gubernamentales tienen la consideración de entidad consultiva. Por su resolución 1993/80 del 30 de julio de 1993, el Consejo Económico y Social pidió que se emprendiera una revisión general de los arreglos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales, con miras a actualizar, si fuera necesario, la resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968. En consecuencia, los acuerdos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales han sido recientemente objeto de intenso análisis y examen por un grupo intergubernamental de trabajo. Sobre la base de las consultas celebradas por este grupo, el Consejo Económico y Social, en su período de sesiones sustantivo de 1996, ha decidido "recomendar a la Asamblea General que examine, en su quincuagésimo primer período de sesiones, la cuestión de la participación de las organizaciones no gubernamentales en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas a la luz de la experiencia adquirida mediante la aplicación de los mecanismos empleados para la celebración de consultas entre las organizaciones no gubernamentales y el Consejo Económico y Social" (E/1996/L.24, 16 de julio de 1996).

15. Según los acuerdos revisados establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales, la exigencia indispensable para que una organización se beneficie de este privilegio es, entre otros criterios, la siguiente: la organización deberá ocuparse de asuntos que sean de la competencia del Consejo Económico y Social y sus órganos auxiliares; las finalidades y los propósitos de la organización deberán estar en armonía con el espíritu, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas; la organización deberá comprometerse a dar su apoyo a la labor de las Naciones Unidas y a fomentar la divulgación de sus principios y actividades, de conformidad con sus propias finalidades y propósitos y con la naturaleza y el alcance de su competencia y actividades (E/1996/L.25, 17 de julio de 1996).

16. Ahora bien, para muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas el hecho de que una organización no gubernamental tenga el carácter de entidad consultiva del Consejo Económico y Social no es condición indispensable para que se pueda colaborar con ella. A causa de la enorme expansión de las organizaciones no gubernamentales en los planos internacional y nacional y a causa de su participación cada vez mayor en las actividades de las Naciones Unidas, organizaciones de las Naciones Unidas colaboran con organizaciones no gubernamentales de todas clases. Por ello, la inmensa mayoría de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tienen el carácter de entidad consultiva del Consejo Económico y Social. Este hecho se debe al carácter extremadamente descentralizado de estas organizaciones de las Naciones Unidas y a la índole de su labor y actividades en los planos nacional y subnacional.

17. El inspector acoge con agrado la iniciativa del Consejo Económico y Social por considerarla oportuna y necesaria. Comparte plenamente el espíritu de la propuesta destinada a consolidar y ampliar la cooperación entre el Consejo Económico y Social y sus órganos auxiliares y las organizaciones no gubernamentales. En particular, parece revestir mucha importancia la atención prestada a la posibilidad de perfeccionar la gestión, la responsabilidad y la transparencia.

18. Para estar en condiciones de colaborar con organizaciones no gubernamentales de carácter popular y con arraigo en la comunidad, que no son entidades consultivas del Consejo Económico y Social, casi todas las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido listas propias de organizaciones no gubernamentales que completan las listas de entidades consultivas. Por consiguiente, el número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales que colaboran con las Naciones Unidas y las múltiples transformaciones que experimentan las relaciones de trabajo entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales han hecho necesario tipificar las relaciones financieras y de otra clase que existen entre las dos partes.

A. Asignación de recursos

19. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no son grandes suministradores de fondos a las organizaciones no gubernamentales, pues algunas de éstas son mucho más ricas. Sin embargo, un gran número de las organizaciones dedica una parte considerable de sus recursos a la financiación de organizaciones no gubernamentales, pues la ejecución de una proporción sustancial de sus programas corre a cargo de estas últimas. Algunas entidades del sistema, que son organismos de ejecución, y otros suministradores de fondos han planteado las cuestiones siguientes: qué cantidad de dinero dedica cada organización a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, cuáles son los criterios elegidos para seleccionar y financiar estas organizaciones no gubernamentales, qué porcentaje de la asignación presupuestaria se destina a la ejecución directa de programas y proyectos y en qué medida la asignación se utiliza para sufragar gastos de apoyo administrativo, entre ellos los sueldos, el transporte, los viajes, las comunicaciones y el equipo. Por ello, en el

presente informe se intenta hacer un estudio de las normas, reglamentos y conocimientos financieros utilizados por las organizaciones para asignar recursos a las organizaciones no gubernamentales.

B. Orientaciones y procedimientos para la asignación de recursos

20. Casi todas las organizaciones que realizan operaciones, en particular las de mayor potencia financiera, entre ellas el PNUD, el FNUAP, el ACNUR, el PMA y el FIDA, han formulado orientaciones para colaborar con las organizaciones no gubernamentales. En el caso del UNICEF, aunque la organización sabe que existen ciertas exigencias mínimas que se han de cumplir antes de que se pueda justificar un compromiso financiero, no se prevé que la labor de formular orientaciones claras y sistemáticas para una cooperación amplia de la organización con las organizaciones no gubernamentales esté terminada antes del final de 1996. Si bien en las orientaciones se indica el procedimiento general de actuación, el acuerdo detallado, que abarca los aspectos financieros, suele formar parte integrante del documento sobre la realización del proyecto que firman las dos partes. Al presentar las solicitudes de asistencia, las organizaciones no gubernamentales deben ajustarse a las disposiciones enunciadas en las orientaciones y respetar los acuerdos que forman parte del documento sobre la realización del proyecto. Sin embargo, en este documento no se precisan siempre en cifras los fondos asignados a las organizaciones no gubernamentales para la realización de una tarea concreta. No se distingue tampoco entre el porcentaje del presupuesto destinado a la ejecución del programa y el porcentaje destinado a sufragar gastos de apoyo administrativo.

21. Muy pocas organizaciones han identificado los fondos especiales asignados a las organizaciones no gubernamentales e indicado la cantidad que se destina a la ejecución directa y la destinada a los gastos administrativos. De los 16 organismos y organizaciones con los que la Dependencia se ha puesto en relación, solamente dos, el PNUD y la UNESCO, hacen una consignación de fondos especiales con destino a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Según la práctica actual, los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales forman parte del presupuesto previsto para todo el programa o proyecto, sin que se identifique claramente la cantidad concreta destinada a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Por lo demás, casi todas las organizaciones que colaboran con las organizaciones no gubernamentales en las esferas de la difusión de informaciones, organización de conferencias y seminarios y actividades de formación no consignan en el presupuesto una partida de carácter administrativo con destino a las fotocopadoras, los aparatos de telecopia, los ordenadores, etc., que serán utilizados por las organizaciones no gubernamentales que vengan de países en desarrollo para participar en conferencias y seminarios. Este hecho ha dado origen a tres graves problemas desde el punto de vista de la contabilidad y la responsabilidad:

- 1) Es imposible saber cuál es el número y cuáles son las clases de las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos del sistema de las Naciones Unidas.

- 2) No hay ningún método sistemático que permita seguir la pista de los fondos asignados a las organizaciones no gubernamentales por las organizaciones y, en consecuencia, por el sistema.
- 3) Aun cuando es evidente que la relación beneficio-costo no es el principio básico ni el único criterio para colaborar con las organizaciones no gubernamentales, no es posible efectuar un análisis de los servicios prestados por las organizaciones no gubernamentales a las organizaciones financiadoras, pues no se llevan las cuentas por separado. Hasta la fecha ninguna organización ha efectuado un análisis global beneficio-costo de las operaciones realizadas por las organizaciones no gubernamentales.

22. El argumento aducido por casi todas las organizaciones para justificar esta práctica es que llevar cuentas por separado para las actividades de las organizaciones no gubernamentales exigiría la utilización de mayores recursos. Sin embargo, a juicio del inspector, sería posible evitar gastos suplementarios por este concepto si los datos que han de indicar la parte del presupuesto destinada a las organizaciones no gubernamentales figuraran en el documento desde el comienzo del proyecto. Conviene que las organizaciones informaticen su documentación financiera y los demás documentos administrativos y que además creen bases de datos sobre sus diversos programas y proyectos, entre ellos los realizados con la participación de organizaciones no gubernamentales. Establecerán de este modo un eficaz sistema de control del empleo que se haga de los recursos.

C. Reembolso de los gastos de apoyo administrativo

23. Otro elemento de la asignación de recursos que no es tan transparente como debiera es el de los gastos generales de las organizaciones no gubernamentales. En principio, las organizaciones de las Naciones Unidas no facilitan fondos para sufragar los gastos administrativos y los gastos generales en que incurran las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el reembolso de los gastos incurridos por las organizaciones no gubernamentales se practica en algunos casos y esta práctica difiere de una organización a otra, y lo mismo ocurre con el procedimiento de pago. En algunas de las orientaciones de las organizaciones para la colaboración con las organizaciones no gubernamentales se precisa que se reembolsará a éstas una cantidad determinada del porcentaje correspondiente a los gastos indirectos (gastos de apoyo, en particular sueldos, comunicaciones y otros gastos de personal) de los proyectos y programas ejecutados por las organizaciones no gubernamentales. En algunos casos, estas organizaciones sufragan los gastos directos relacionados con los sueldos, las comunicaciones y la documentación, entre otros conceptos. El costo del apoyo al organismo asumido por el PNUD en relación con los organismos de ejecución de las Naciones Unidas es de un 13% y la cantidad abonada por los organismos a las organizaciones no gubernamentales es distinto según lo estipulado en los acuerdos concertados entre las dos partes.

24. Cuando se aporten fondos con destino a los gastos de apoyo administrativo, estos fondos se mencionarán en el presupuesto del proyecto de conformidad con el nuevo acuerdo de cooperación que están preparando algunas

organizaciones. Además, un número reducido de organizaciones considera que la creación de capacidad y la creación de instituciones son actividades cada vez más importantes para el desarrollo sostenible y, en consecuencia, prestan el apoyo necesario para el establecimiento de las funciones administrativas básicas de una organización no gubernamental.

25. Todavía más, otras organizaciones tienen por norma que, cuando la organización concluya un acuerdo complementario con una organización no gubernamental participante en la ejecución de un proyecto, ello se hace en la inteligencia de que la organización no gubernamental aporta recursos al proyecto y de que estos recursos se indican en el presupuesto del proyecto. Si una organización no gubernamental fuera totalmente financiada por una organización, su condición sería la de contratista; estos contratos establecerían en realidad una relación comercial y no una asociación. Por consiguiente, la cuantía de la aportación de la organización no gubernamental al proyecto determina el margen que tienen las organizaciones para aceptar la cobertura de los gastos administrativos directos en un país o en una región (en caso necesario). Dentro de este marco, los representantes de las organizaciones sobre el terreno determinan con sus colaboradores los gastos de apoyo administrativo. Algunas organizaciones creen además que en la relación con las organizaciones no gubernamentales locales es adecuado actuar con mayor flexibilidad que en la relación con las organizaciones no gubernamentales de fuera del país. Sigue siendo objeto de discusión la cuestión de saber si las organizaciones deben sufragar también los gastos administrativos directos o indirectos asociados a la actividad de la sede de las organizaciones no gubernamentales internacionales y si los sueldos de los empleados expatriados y los beneficios y gastos conexos deben ser sufragados también por los donantes.

26. Normalmente, la mayoría de las organizaciones sólo reembolsa los gastos directos en que incurran las actividades colaboradoras para la ejecución de operaciones. Varias de las organizaciones tienen también por política asegurarse de que los fondos asignados a terceros se destinan principalmente a actividades de realización del programa. Hasta las organizaciones que no pueden suministrar estadísticas exactas sobre sus gastos creen que la ejecución de programas les cuesta más que subvenir a los gastos de apoyo administrativo.

27. A la luz del análisis precedente se observa que cada organización regula la financiación de las organizaciones no gubernamentales en armonía con orientaciones y políticas propias, y determina por su cuenta lo estipulado en el documento sobre la realización del proyecto. El inspector comprende perfectamente que esta independencia y flexibilidad son necesarias. Sin embargo, la crisis financiera con que se enfrenta el sistema pone todavía más de relieve la necesidad de adoptar una política y un procedimiento más transparente en la contabilidad de todas las clases de recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales, tanto los procedentes del presupuesto ordinario como los de fuente extrapresupuestaria. El reembolso de los gastos de apoyo administrativo es uno de estos costos. Por consiguiente, el inspector subraya que las organizaciones deberán desplegar esfuerzos para preparar datos estadísticos en los que se indique la parte de los recursos

asignados a las organizaciones no gubernamentales que se destina a la ejecución directa de programas y la parte destinada a los gastos de apoyo administrativo.

28. A juicio del inspector, este modo de actuar contribuirá en primer lugar a documentar los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales en general; en segundo lugar, facilitará la tarea de los inspectores de cuentas internos y externos encargados de verificar los fondos del programa; en tercer lugar, dará a las organizaciones mayores facilidades para informar a los Estados Miembros acerca de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales; en cuarto, ayudará a las organizaciones a realizar análisis beneficio-costos de las operaciones de las organizaciones no gubernamentales.

29. En el próximo capítulo se analizan con mayor detenimiento los criterios que siguen las organizaciones para seleccionar las organizaciones no gubernamentales que colaborarán en la ejecución de proyectos y se examina el estado de las asignaciones de recursos aportados por las organizaciones.

III. REGIMEN ACTUAL DE LA SELECCION Y ASIGNACION DE RECURSOS POR LAS ORGANIZACIONES

30. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ejecutan programas de diferentes clases con cargo al presupuesto ordinario (alimentado por las cuotas de los Estados Miembros) o mediante fondos voluntarios. Algunos programas se financian con fondos de las dos procedencias.

31. En su mayoría, los programas del sistema de las Naciones Unidas son programas realizados sobre el terreno y costeados con fondos de origen extrapresupuestario. Para la realización de estos programas, las organizaciones no gubernamentales pueden ser las entidades colaboradoras del sistema de las Naciones Unidas de conformidad con lo estipulado en el documento descriptivo del proyecto. Un porcentaje determinado de los fondos se transfiere a las organizaciones no gubernamentales por su participación en la realización de los programas o proyectos.

32. Desde su fundación, las Naciones Unidas (Artículo 71 de la Carta) han considerado las organizaciones no gubernamentales como colaboradores importantes del sistema. Estos últimos años el sistema de las Naciones Unidas ha reconocido además que se debe intensificar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Este reconocimiento se debe a la transformación que ha experimentado el carácter de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, que se relacionan cada vez más con organizaciones populares con arraigo en la comunidad y dependen de la participación directa de la población, ámbito propio y esfera de acción de las organizaciones no gubernamentales.

33. A lo largo de los años las organizaciones han establecido estrechas relaciones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales dentro de sus esferas especializadas de actividad y casi todas las organizaciones mantienen relaciones estables con las organizaciones no gubernamentales afines. En los

párrafos siguientes del informe se examinan, organización por organización, los criterios seguidos para seleccionar las organizaciones no gubernamentales y el régimen actual de la asignación de recursos.

A. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

34. La colaboración del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) tanto con las organizaciones no gubernamentales como con otros miembros de la sociedad civil, responde al carácter multisectorial y polivalente de las cuestiones planteadas en materia de asentamientos humanos. El Centro impulsa la participación efectiva de las organizaciones no gubernamentales desde la sede en la formulación de la política en materia de asentamientos humanos y la participación en los períodos de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos y sobre el terreno en calidad de colaboradores para la ejecución de proyectos. El Centro colabora con unas 2.400 organizaciones no gubernamentales y realiza operaciones en cierto número de grandes agrupaciones internacionales de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la cooperación técnica y la defensa de derechos. No clasifica las organizaciones no gubernamentales en grupos, sino que colabora con todas las organizaciones no gubernamentales activas en el sector de los asentamientos humanos. Figuran entre estas organizaciones no gubernamentales entidades promotoras del desarrollo o defensoras de los derechos tengan o no la condición de entidad consultiva del Consejo Económico y Social. Ahora bien, el Centro no ha creado todavía un sistema que regule el reconocimiento de una organización no gubernamental como entidad consultiva. Las organizaciones no gubernamentales han participado en todos los períodos de sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos y han aportado valiosas contribuciones a la formulación de políticas y programas en el plano internacional. En particular, las organizaciones no gubernamentales presentaron una declaración conjunta a la Comisión II de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II); el "Comité de Asociados" manifestó su firme determinación de participar en la ejecución del Programa de Hábitat. Esta actitud se ajusta a lo previsto en la recomendación N° 7 hecha por la Dependencia Común de Inspección en su informe de 1993 sobre "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales".

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

35. Entre los criterios que se siguen para la selección de las organizaciones no gubernamentales desde la sede figuran conocer las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos o sentir interés por esas cuestiones, trabajar en una esfera de acción conexas y tener manifiestamente capacidad para conseguir el resultado o el objetivo apetecidos. Una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones comunitarias participa sobre el terreno en la ejecución de proyectos. Los administradores del proyecto adoptan directamente sobre el terreno la decisión de elegir a una organización no gubernamental local como entidad encargada de la ejecución. Casi todos los proyectos se realizan en colaboración con el gobierno respectivo, es decir, que éste tiene intervención en la selección de las organizaciones no gubernamentales.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

36. En la esfera de la cooperación técnica, de 1990 a 1995 el Centro asignó unos 2 millones de dólares para la realización de actividades en el Afganistán en régimen de subcontratación con la colaboración o por conducto de organizaciones no gubernamentales por medio de recursos CIP. Las organizaciones no gubernamentales nacionales fueron el conducto utilizado para desembolsar el 75% de la cantidad mencionada. Se ha dado así al personal encargado del programa una alternativa a la ejecución por "conducto" de las organizaciones no gubernamentales gracias a la adopción de un método que facilita una actuación conjunta en nombre de la comunidad beneficiaria. De este modo los programas son concebidos colectivamente y llevados a la práctica ulteriormente por el Centro, las organizaciones no gubernamentales, la administración local o la propia comunidad en función de las posibilidades respectivas. En el plano teórico, el Centro ha procurado con particular empeño movilizar a las organizaciones no gubernamentales para la realización de diversas actividades que han dado a las organizaciones no gubernamentales la posibilidad de participar efectivamente en la formulación de políticas en el plano nacional y en el plano internacional antes de la segunda Conferencia Hábitat y durante la misma.

37. Los fondos suministrados a las organizaciones no gubernamentales son distintos de una actividad a otra. Desde la sede se adjudican subvenciones básicas para financiar la participación de las organizaciones no gubernamentales en actividades que van desde la formulación de una política hasta su aplicación sobre el terreno. Las organizaciones no gubernamentales que han recibido subvenciones de este género presentan una memoria sobre la actividad desarrollada. Sobre el terreno, las cantidades asignadas a las organizaciones no gubernamentales para la ejecución de proyectos forman parte del presupuesto global y, por lo general, no se establecen cuentas separadas para las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, se atiende a lo exigido por los donantes en materia de presentación de informes.

3. Responsabilidad financiera de las organizaciones no gubernamentales y presentación de informes

38. Las normas que rigen la presentación de informes sobre las actividades objeto de subcontratación con las organizaciones no gubernamentales son las mismas que se aplican a cualquier otra actividad subcontratada, según lo prescrito en el memorando de acuerdo concertado con la organización no gubernamental respectiva. Se estipula, pues, que la organización no gubernamental presentará un informe en cada momento decisivo del proceso de ejecución y que el donante garantizará la presencia de personal de vigilancia para las operaciones de inspección. Cuando termina el subcontrato los resultados se exponen en forma resumida en un informe normalizado y este informe se transmite al Centro y al organismo de financiación a efectos de aceptación.

B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

39. El PNUD no lleva ya a la práctica las actividades que financia. La realización de sus programas corre a cargo de los organismos de ejecución, entre los que figuran organizaciones no gubernamentales. La gestión de un programa o proyecto está encomendada a estas organizaciones. La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSPNU) realiza cerca del 20% de los proyectos del PNUD. Esta Oficina colabora con las organizaciones no gubernamentales encargadas de las operaciones en régimen de subcontratación. Por consiguiente, la mayor parte de los fondos transferidos a las organizaciones no gubernamentales por el PNUD se rige por acuerdos de subcontratación y la negociación de estos acuerdos corre a cargo, no del PNUD, sino del organismo de ejecución. Este método reduce en algunos casos la intensidad del control ejercido por el PNUD sobre los fondos asignados a las organizaciones no gubernamentales.

40. Ahora bien, la organización ha concertado con organizaciones no gubernamentales locales y nacionales para la ejecución de programas de ayuda financiera un acuerdo directo por el que se conceden subvenciones de una cuantía máxima de 50.000 dólares. Entre esas organizaciones no gubernamentales figuran el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de Asociados para el Desarrollo, Africa 2000 Network, Asia and Pacific 2000 Network, el Programa de Educación para Todos, el Programa Capacidad 21, el Programa de Mujeres para el Desarrollo, el Programa para la eliminación de la pobreza y la participación popular y los programas de pequeñas subvenciones de LIFE. De 1992 a 1996 el PNUD ha asignado 77,5 millones de dólares a los programas antes mencionados. El sistema del concurso de ofertas utilizado por el PNUD para la concertación de contratos no es de aplicación a estas subvenciones. Estas actividades subvencionadas tienen por fin facilitar la labor de las organizaciones no gubernamentales nacionales que fomentan el desarrollo sostenible del país y el aumento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales locales, así como la intensificación de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y entre éstas y los poderes públicos.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil

41. Las organizaciones de estas dos clases con las que el PNUD decide colaborar son objeto de evaluación individual antes de la concesión de subvenciones y de la concertación de subcontratos. En el caso de los programas costeados con subvenciones reducidas, las decisiones de financiación son adoptadas de modo rigurosamente descentralizado por los comités nacionales de selección que evalúan las organizaciones según criterios propios y cuyas decisiones se basan en su conocimiento directo de la realidad local.

42. En efecto, seleccionar y analizar los criterios más importantes permite apreciar la actividad de una organización en el desempeño de funciones concretas, entre ellas la ejecución de proyectos, la defensa de derechos y la vigilancia, así como la gestión y contabilidad de los fondos de donantes.

43. Es importante que las decisiones de asociación con las organizaciones privadas se adopten de mutuo acuerdo, sobre todo con el asesoramiento de personas bien informadas sobre una comunidad determinada y sus miembros. El principio de la asociación exige también que no se considere a las organizaciones asociadas meramente como instrumentos destinados a conseguir objetivos concretos. Por el contrario, los vínculos de asociación deben reposar sobre una base de confianza mutua, transparencia y adopción conjunta de decisiones.

44. En el personal de las oficinas que el PNUD tiene en diversos países suele haber un encargado de la coordinación, por lo común un funcionario nacional o internacional, que es en algunos casos un oficial subalterno. La gestión y la responsabilidad financieras se ajustan a lo dispuesto en materia de ejecución y están estrictamente en armonía con las normas y reglamentaciones financieras del PNUD en vigor.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil

45. El PNUD asigna fondos especiales a las organizaciones de estas dos clases. Su administración central ha utilizado muchos recursos especiales del programa con estos fines durante el quinto ciclo. Esta clase de recursos ha sido subdividida según un criterio temático en partidas presupuestarias concretas. Por ejemplo, en la "subcategoría B1 de los recursos especiales" figuraba una consignación de 20 millones de dólares, de los que 7,5 se asignaron al Programa de Asociados para el Desarrollo.

46. En cuanto al porcentaje de los fondos asignados a las actividades del programa y a los gastos de apoyo administrativo y habida cuenta de la diversidad de los fondos a la disposición del PNUD para financiar las organizaciones referidas y los distintos tipos de las modalidades de ejecución, no existen estadísticas que indiquen el porcentaje medio de los gastos de esas organizaciones por conceptos relacionados con el apoyo administrativo, distintos de los conceptos relacionados con la realización de proyectos.

C. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

47. La colaboración del PNUMA con el sector de las organizaciones no gubernamentales se ha ajustado a lo dispuesto en su mandato según el cual debe estimular las iniciativas y operaciones ambientales que emprendan las organizaciones competentes en lugar de proponerse la ejecución directa de proyectos sobre el terreno. Entre los sectores en los que el PNUMA ha colaborado con organizaciones no gubernamentales figuran el derecho ambiental, la información pública, la evaluación del estado del medio ambiente, el establecimiento de relaciones con determinados grupos (los niños y los jóvenes, las mujeres, las autoridades locales y los parlamentarios entre otros) y el análisis y la formulación de políticas.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

48. Las dependencias del PNUMA han colaborado con organizaciones no gubernamentales para la realización de programas teniendo en cuenta los intereses manifestados y la competencia que se les reconoce. La viabilidad, la capacidad y el historial de las organizaciones no gubernamentales asociadas son consideraciones importantes y suelen ser objeto de mención en las informaciones de carácter general recogidas en los documentos sobre los proyectos.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

49. La Subdivisión de Información y Asuntos Públicos, dependiente de la División de Política y Relaciones Exteriores, tiene a su cargo los contactos con las organizaciones no gubernamentales acreditadas ante el PNUMA y se ocupa tradicionalmente del presupuesto correspondiente a las actividades en este sector. En los países donde no hay representación, las oficinas regionales han prestado apoyo directo a las organizaciones nacionales y comunitarias con cargo a los fondos de funcionamiento del presupuesto destinados a las regiones. Se utilizan también fondos de los servicios regionales de asesoramiento en beneficio de las organizaciones no gubernamentales con objetivos concretos, entre ellos facilitar su asistencia a reuniones técnicas. En los dos años últimos se han efectuado algunas colectas de fondos en colaboración con organizaciones partícipes en determinados proyectos. De este modo el PNUMA puede asociar su nombre a operaciones que le gustaría financiar, pero que están fuera de su alcance por carecer de suficientes recursos propios.

50. En todos los casos, el apoyo prestado se refiere a proyectos concretos y se rige por los documentos relacionados con los proyectos. Los recursos destinados a las actividades proceden del Fondo para el Medio Ambiente y de fondos fiduciarios destinados a sectores concretos de trabajo. En algunos casos se han utilizado los recursos de un fondo fiduciario con la finalidad concreta de conceder pequeñas subvenciones a organizaciones no gubernamentales para la realización de actividades precisas.

3. Responsabilidad financiera de las organizaciones no gubernamentales y presentación de informes

51. En los casos en los que la presentación de informes y cuentas y las disposiciones básicas de evaluación se cumplen según lo estipulado en los documentos relativos a los proyectos, la cuestión de saber si los fondos se utilizan adecuadamente no suele plantearse pues sólo se autorizan las operaciones escalonadas de concesión de fondos cuando ha habido resultados e informes satisfactorios.

52. Sin embargo, hasta el momento presente ha sido difícil tener una visión global adecuada del dinero que el PNUMA gasta en relación con las organizaciones no gubernamentales, pues la información está dispersa en muchas partes del programa. Esta dificultad y la de presentar informes sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las grandes agrupaciones y sobre la elaboración y ejecución del programa deberán ser

subsanadas a su debido tiempo mediante la utilización de una base de datos integrados sobre los grandes grupos. Según lo propuesto, para la elaboración de los proyectos, esta base de datos deberá necesariamente dar una indicación del carácter de la participación de las organizaciones no gubernamentales y los grandes grupos o de su utilidad para éstos. Se espera que la base de datos integrada cuente con datos esenciales sobre los gastos y los grupos beneficiarios; estos datos procederán de los documentos sobre el proyecto e indicarán el origen y la magnitud de los fondos, así como los grupos y los beneficiarios individuales. Habida cuenta de las tendencias que se observan en las actividades conjuntas de reunión de fondos, será también interesante tener información sobre los fondos reunidos conjuntamente por terceros, tanto del sector oficial como del privado, con destino a programas y proyectos comunes.

D. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

53. La cooperación entre la UNESCO y las organizaciones no gubernamentales se remonta a la creación de la Organización en 1945, cuando sus fundadores reconocieron la necesidad de colaborar estrechamente con las comunidades académicas, científicas e intelectuales de la sociedad civil para el desempeño de su misión (párrafo 4 del artículo XI de la Constitución de la UNESCO). Ahora bien, estas relaciones han evolucionado a lo largo de los años. La UNESCO ha establecido una clasificación de las organizaciones no gubernamentales con las que coopera desde 1960, ha publicado listas de las organizaciones no gubernamentales con las que coopera desde hace casi 50 años y ha puesto en vigor un nuevo conjunto de disposiciones estatutarias ("Normas") que rigen la cooperación con las organizaciones no gubernamentales. En fecha 31 de diciembre de 1995, la UNESCO mantenía relaciones oficiales con 588 organizaciones no gubernamentales internacionales y había establecido además contactos oficiosos y con objetivos concretos con más de otras mil.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

54. Las nuevas relaciones que la UNESCO mantiene con las organizaciones no gubernamentales son de dos modalidades principales: relaciones en buena y debida forma, caracterizadas por el rigor y la exigencia, y un nuevo tipo de relaciones de índole práctica, que responden a la necesidad de tener una mayor flexibilidad. Las condiciones para la colaboración con las organizaciones no gubernamentales internacionales que mantienen relaciones formales con la UNESCO se basan en el cumplimiento de los criterios siguientes: han de tener fines en armonía con la esfera de competencia y los objetivos de la UNESCO, han de ser representativas de diversas regiones culturales, tener vínculos comunitarios, un estatuto jurídico reconocido, un domicilio social estable, recursos y una estructura democrática y haber funcionado de modo permanente durante cierto tiempo (cuatro años).

55. Los criterios para el establecimiento de relaciones de índole práctica obedecen a los mismos principios básicos, pero se han concebido de modo que su aplicación sea más flexible. En las nuevas orientaciones se prevén también amplias posibilidades para los mecanismos de consulta colectiva en el

caso de las organizaciones no gubernamentales cuya cooperación con la UNESCO es de índole práctica y que, por conducto de estos mecanismos, pueden dar a conocer sus opiniones sobre los programas y las prioridades de la UNESCO.

56. De conformidad con el sistema actual, es posible concertar contratos con las organizaciones no gubernamentales nacionales siempre que se consulte a la Comisión Nacional. Además, la UNESCO acaba de poner en vigor una norma según la cual todas las grandes dependencias de la UNESCO destacadas sobre el terreno han de designar a una persona de la organización no gubernamental que estará encargada de los recursos.

57. Además, en el período de sesiones celebrado en 1993, la UNESCO propuso a su Consejo Ejecutivo que se ampliara la lista de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la Organización para dar cabida a otras organizaciones no gubernamentales, en particular las que desarrollan actividades sobre el terreno. Para ampliar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, en 1994 se puso en práctica el programa especial de apoyo a dichas organizaciones, que se costeará con 800.000 dólares con cargo al presupuesto bienal en curso. Se han redefinido también los criterios aplicables a las aportaciones financieras de distintas clases que se conceden a las organizaciones no gubernamentales y las disposiciones vigentes se ajustan a los criterios siguientes: ser capaz de actuar con competencia y eficacia, tener carácter representativo y trabajar en estrecho contacto con las comunidades a las que se presta servicio sobre el terreno y desenvolver su actividad preferentemente en los países en desarrollo y en las esferas de interés prioritario de la UNESCO, entre ellas los PMA, Africa, las mujeres, los jóvenes y la enseñanza básica.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

58. La UNESCO se sirve de mecanismos de cinco tipos para financiar las actividades de las organizaciones no gubernamentales, a saber:

i) las aportaciones financieras para la aplicación de los acuerdos marco; ii) los contratos del programa ordinario; iii) el programa de participación, iv) las aportaciones en virtud del programa especial de apoyo a las organizaciones no gubernamentales y v) una nueva política de subvenciones a corto plazo. En principio, todas las aportaciones concedidas a las organizaciones no gubernamentales se destinan a actividades de programa.

59. Las aportaciones financieras bienales que se conceden para la ejecución de los acuerdos marco (protocolos de seis años que determinan las prioridades para los programas) se pueden asignar a las organizaciones no gubernamentales que colaboran de manera particularmente valiosa para el logro de los objetivos de la UNESCO y la realización de una parte importante de su programa. Estas aportaciones tienen el carácter de subvención y son complementarias de los fondos recibidos de otras fuentes. Esta política ha dado a la UNESCO la posibilidad de asociar para el desarrollo de sus actividades a cierto número de agrupaciones intelectuales, educativas, científicas y culturales. Las cantidades asignadas por la UNESCO a las organizaciones no gubernamentales internacionales en el bienio 1990-1991 sumaron 3.460.700 dólares; en el bienio 1992-1993 la suma se redujo

a 3.265.300 dólares y en el de 1994-1995 se ha reducido ligeramente a 3.224.200 dólares (párrafo 147 del documento 28 C/42 de la UNESCO, 21 de agosto de 1995).

60. La UNESCO concierta también contratos con organizaciones no gubernamentales para la realización de las actividades previstas en el programa de trabajo aprobado por la Conferencia General. En el contrato se estipula el pago de cierta suma a una organización no gubernamental a cambio de una tarea determinada. En las relaciones de este carácter, en el bienio 1990-1991 la UNESCO concertó contratos por los que abonó la cantidad de 4.064.629 dólares; en el bienio 1992-1993 la cantidad correspondiente aumentó hasta la suma de 4.836.831 dólares (párrafo 147 del documento 28 C/42 de la UNESCO, 21 de agosto de 1995).

61. Se mantienen relaciones financieras de un tercer tipo con las organizaciones no gubernamentales regionales que desarrollan las actividades interregionales de la UNESCO comprendidas dentro del programa de participación. Para la realización de este programa, la UNESCO asignó 484.700 dólares en el bienio 1990-1991 y 533.500 dólares en el de 1992-1993 (párrafo 157 del documento 28 C/42 de la UNESCO, 21 de agosto de 1995).

62. El programa especial de apoyo a las organizaciones no gubernamentales tiene por objeto prestar ayuda a diversas organizaciones no gubernamentales, en particular a las que operan en países en desarrollo, o a las organizaciones no gubernamentales internacionales activas en el sector del desarrollo.

63. Según la nueva política, se pueden conceder subvenciones durante cuatro años como máximo a organizaciones no gubernamentales de nueva creación o a las que cooperan con la UNESCO por primera vez, particularmente en países en desarrollo o en las nuevas democracias.

64. En aplicación de las nuevas orientaciones de carácter general, la Junta Ejecutiva de la UNESCO ha aprobado también una nueva serie de disposiciones financieras y materiales para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Además, las modificaciones introducidas en la contabilidad interna de la organización y el sistema de clasificación puesto en práctica en 1996 tienen como resultado una transferencia total y el conocimiento detallado de todas las contribuciones financieras asignadas a las organizaciones no gubernamentales en consonancia con las cinco modalidades antes expuestas. Estas modalidades están en armonía con las exigencias de la responsabilidad financiera.

E. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

65. Desde su creación, el FNUAP ha colaborado estrechamente con las organizaciones no gubernamentales en actividades de promoción y concienciación así como en la prestación de servicios de planificación familiar. Todas las principales conferencias a las que el FNUAP hizo aportaciones sustanciales, como la Conferencia Mundial de Población celebrada en 1974; la Conferencia Internacional de Población, celebrada en la ciudad de

México en 1984; el Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, de 1989; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de 1992; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994, habían aprobado una declaración en la que se pedía al sistema de las Naciones Unidas y a los gobiernos que colaboraran más estrechamente con las organizaciones no gubernamentales a todos los niveles, desde la adopción de políticas y decisiones hasta la ejecución de programas.

66. En sus relaciones iniciales con las organizaciones no gubernamentales, el FNUAP prestó apoyo financiero a gran número de organizaciones no gubernamentales internacionales para que realizaran actividades de concienciación. Sin embargo, en los últimos años ha incrementado su colaboración con organizaciones no gubernamentales nacionales y locales, incluidas las que no están afiliadas con organizaciones internacionales y regionales.

67. A fin de recabar las opiniones de las organizaciones no gubernamentales, el Director Ejecutivo estableció un Comité Consultivo integrado por organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales. Este Comité, que se reúne una vez al año, ha de asesorar al Fondo y colaborar en la importante tarea de llevar adelante el Programa de Acción acordado por la comunidad internacional en El Cairo. El FNUAP se toma muy en serio las recomendaciones del Comité y procura aplicarlas en la medida de lo posible. Una iniciativa reciente consiste en alentar a las oficinas del FNUAP sobre el terreno a que establezcan una relación de asesoramiento similar a nivel local.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

68. La colaboración fructífera entre las organizaciones no gubernamentales y el FNUAP es en parte resultado de las medidas adecuadas que se adoptaron en lo relativo a consultas y acreditación. Las relaciones del FNUAP con las organizaciones no gubernamentales no se limitan a la lista de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, ya que se lleva una lista de organizaciones no gubernamentales con las que el FNUAP mantiene una relación de colaboración. Hay un grupo de trabajo sobre acreditación de las organizaciones no gubernamentales que examina los criterios para la colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y el FNUAP y su recomendación se presenta luego al Comité de Políticas y Planificación para que la apruebe.

69. A fin de recibir financiación del FNUAP, la organización no gubernamental debe facilitar la información siguiente (UNFPA/CM/86/65 de 14 de noviembre de 1986): los nombres y títulos de los miembros de los órganos rectores y de los principales dirigentes; la constitución; la autoridad jurídica en que basa sus operaciones la organización; la lista de miembros nacionales (en el caso de una organización internacional con afiliados nacionales); información sobre los programas o actividades relacionados con cuestiones de población; las cuentas comprobadas correspondientes al último ejercicio financiero (además de los nombres de los auditores externos); detalles sobre las pólizas de fidelidad o seguros de caución de los empleados de la organización; e información bancaria.

70. Las organizaciones no gubernamentales que deseen recibir asistencia del FNUAP deben demostrar a plena satisfacción de éste que tienen considerables conocimientos y experiencia en actividades relacionadas con la población así como la posibilidad y capacidad de ejecutar proyectos por su cuenta.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

71. Durante el período 1992-1995, el FNUAP dedicó un 15% del presupuesto anual de los programas del Fondo (excluidos los gastos de apoyo administrativo) a actividades de las organizaciones no gubernamentales. Una organización no gubernamental que colabore con el FNUAP en calidad de organismo de ejecución puede conseguir el reembolso de hasta un 12% de los gastos del proyecto para sufragar los gastos generales o gastos de apoyo administrativo.

72. Entre 1992 y 1995, del total de gastos de proyectos del FNUAP efectuados por organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, que se elevaron a 694.849.576 dólares, los gastos de las organizaciones no gubernamentales ascendieron a 103.168.211 dólares, lo que representó un 15% de los fondos ordinarios y fiduciarios para programas del FNUAP. De los fondos ordinarios, un 87,8% se destinó a organizaciones no gubernamentales internacionales y un 12,2% a organizaciones no gubernamentales nacionales. De los fondos fiduciarios, un 95,6% fue a parar a organizaciones no gubernamentales internacionales y un 4,4% a organizaciones no gubernamentales nacionales. Es importante señalar que la parte correspondiente a las organizaciones no gubernamentales nacionales está infravalorada porque no incluye las actividades llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales nacionales en el marco de programas nacionales para proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales internacionales, gobiernos u organismos de las Naciones Unidas, que figuran oficialmente como organismos de ejecución.

73. En el cuadro siguiente se presenta un desglose de los fondos facilitados a las organizaciones no gubernamentales para ejecutar proyectos del FNUAP durante el período 1992-1995 correspondientes a la ejecución directa de programas y a los gastos generales o gastos de apoyo administrativo.

Año	Ejecución de programas	Gastos de apoyo administrativo	Total
(En dólares de los EE.UU.)			
1992	19 416 647	996 418	20 413 065
1993	19 708 156	1 291 657	20 999 813
1994	29 345 000	1 346 096	30 691 096
1995	34 698 408	1 081 597	35 780 005
Total	103 168 211	4 715 768	107 883 979

74. Si bien el FNUAP es partidario de asignar recursos a las organizaciones no gubernamentales, al mismo tiempo está preocupado por el hecho de que su infraestructura limitada, en particular de las organizaciones no gubernamentales nacionales, puede restringir su capacidad para responder con eficacia a las demandas crecientes y diversas que se les presentan. Por consiguiente, el FNUAP tiene previsto asignar más fondos para reforzar la capacidad de administración y gestión de las organizaciones no gubernamentales.

F. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

75. Las organizaciones no gubernamentales prestan una importante colaboración en la ejecución del programa de trabajo del ACNUR. La colaboración de las organizaciones no gubernamentales no depende de que hayan sido reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

76. El ACNUR trabaja con organizaciones nacionales e internacionales que tengan un mandato no político. Para seleccionar a sus colaboradores aplica los criterios siguientes: la organización no gubernamental debe haber sido reconocida por el gobierno del país; debe tener alguna relación con el gobierno; tiene que poder presentar una auditoría certificada de sus finanzas y mantener una cuenta separada para el ACNUR.

77. En vista de las responsabilidades crecientes y de las funciones cada vez más amplias del ACNUR, como la de hacerse cargo de las personas desplazadas dentro de sus países, la organización ha incluido los conocimientos técnicos y la flexibilidad entre los criterios deseables para seleccionar a las organizaciones no gubernamentales. Los gobiernos no desempeñan ninguna función directa en la selección de las organizaciones no gubernamentales.

78. En lo que respecta a la cuantía o al porcentaje de los recursos destinados a organizaciones comunitarias y de base, los procedimientos financieros del ACNUR no establecen diferencias entre las organizaciones no gubernamentales nacionales y de base y las organizaciones no gubernamentales internacionales. La única distinción que se aplica a los organismos de ejecución es entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

79. En cuanto a los enlaces con las organizaciones no gubernamentales, la mayor parte de las oficinas locales del ACNUR han designado coordinadores responsables del seguimiento de la ejecución de los distintos programas. Según el ACNUR, estos coordinadores deberían ser funcionarios internacionales de alto nivel pero, según la estructura de la plantilla de la oficina, también podrían ser funcionarios nacionales.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

80. El ACNUR colabora con unos 400 organismos de ejecución y las organizaciones no gubernamentales se encargan de ejecutar una parte sustancial de sus programas de asistencia. Todos estos programas se

financian con contribuciones voluntarias (la contribución del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas asignada al ACNUR sufraga tan sólo los gastos correspondientes a 244 puestos de la sede del ACNUR).

81. De un presupuesto total de 1.200 millones de dólares, 350 millones se destinan a acuerdos con las organizaciones no gubernamentales, es decir, un 30% del presupuesto, aunque ello no significa necesariamente que pueda disponerse en realidad de la suma íntegra. Por ejemplo, para 1995 había tan sólo 190 millones de dólares y al empezar el año se disponía de menos recursos. Por consiguiente, en cada acuerdo concertado con una organización no gubernamental se indica específicamente que ésta recibirá el dinero siempre que haya fondos disponibles.

82. En el cuadro siguiente se presenta un desglose de los fondos voluntarios facilitados a las organizaciones no gubernamentales para la ejecución de proyectos del ACNUR durante el período 1991-1995, correspondientes a la ejecución directa de programas y a gastos de apoyo administrativo.

Año	Ejecución de programas	Gastos de apoyo administrativo	Total
	(En dólares de los EE.UU.)		
1991	145 600 600	10 027 400	155 628 000
1992	164 972 900	25 736 100	190 709 000
1993	240 219 600	38 524 900	278 744 500
1994	312 056 500	35 825 900	347 882 400
1995	340 746 000	14 444 800	355 190 800

Nota: La cifra correspondiente a 1995 es sólo una estimación. La cifra definitiva se sabrá una vez cerrados los proyectos de 1995.

G. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

83. El UNICEF colabora con distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que aportan conocimientos técnicos para la preparación de políticas y estrategias, tanto en la sede como sobre fuera de ella, y se ocupan de actividades de promoción y movilización política y social. Trabaja con las organizaciones no gubernamentales que se dedican a la prestación de servicios, la ejecución de programas de intervención y la cooperación para la realización de proyectos y con las que contribuyen a la generación de ingresos para programas del UNICEF. El Fondo se basa cada vez más en la capacidad de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en situaciones de emergencia. Hay 187 organizaciones no gubernamentales internacionales reconocidas como entidades consultivas por el UNICEF. Ciento veintitrés de ellas son miembros del Comité de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el UNICEF. Al ser un órgano subsidiario de las Naciones Unidas, el UNICEF no reconoce a las organizaciones

no gubernamentales como entidades consultivas a menos que hayan obtenido previamente dicho reconocimiento del Consejo Económico y Social. Debido a que la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales son de ámbito nacional y no están reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, la abrumadora mayoría de organizaciones no gubernamentales con las que trabaja el UNICEF no gozan de ese reconocimiento.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

84. Para colaborar con el UNICEF, una organización no gubernamental ha de ser apolítica y no tener fines de lucro. Debe tener un estatuto que se ajuste a los reglamentos nacionales e inspirarse en los principios del desarrollo participativo y sostenible. Debe haber demostrado que posee la capacidad necesaria para realizar las actividades previstas, así como competencia administrativa y financiera. Sin embargo, el UNICEF será menos exigente cuando tenga que cooperar con pequeñas organizaciones comunitarias, que no suelen tener la misma capacidad administrativa y jurídica que una organización no gubernamental internacional.

85. El proceso de elección de organizaciones no gubernamentales comunitarias y de base como colaboradoras del UNICEF se realiza en tres fases. En la primera fase, el programa de cooperación con el país, que es el acuerdo oficial entre el gobierno y el UNICEF en materia de programas (Plan Maestro de Operaciones), prevé la cooperación con las organizaciones no gubernamentales en sectores en que dicha cooperación se considera beneficiosa para los ámbitos generales del programa. En la segunda fase, en el marco de la cooperación concreta con el UNICEF, la oficina en el país preguntará si la organización no gubernamental, en su calidad de organización comunitaria, cumple el principio general mencionado en las directrices del UNICEF. En la tercera fase, si la organización no gubernamental ha presentado una propuesta de proyecto al UNICEF, el oficial de programas verificará que el proyecto encaje en el programa de cooperación con el país. Las organizaciones no gubernamentales de base también se escogen de acuerdo con los criterios del UNICEF y las directrices (de próxima publicación) para la selección de las organizaciones no gubernamentales.

86. La función del gobierno en la selección de organizaciones no gubernamentales comunitarias y de base depende de diversos factores: el nivel de independencia y confianza que el UNICEF ha logrado alcanzar en el país a lo largo de los años; el ambiente político y la aceptación por parte del gobierno de la participación de la sociedad civil en el desarrollo social, y el ámbito específico de la cooperación prevista.

87. En la mayor parte de las oficinas del UNICEF hay más de una persona encargada de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Por lo general cada Oficial de Programas se ocupa de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en su esfera de competencia y administra los fondos.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

88. El UNICEF no estableció fondos especiales para las actividades y programas de las organizaciones no gubernamentales. Una de las razones por las que no lo hizo es que las organizaciones no gubernamentales tradicionalmente han colaborado de manera regular y constante con el UNICEF en la ejecución de sus programas en los países. Sin embargo, en el ambiente actual, en que los gobiernos donantes expresan gran interés por el sector no gubernamental, el UNICEF analizará la viabilidad y las posibles ventajas de esos fondos.

89. A fin de responder a las preguntas de la DCI relativas a la asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales, el UNICEF envió un cuestionario a sus oficinas en los países y aproximadamente el 65% de éstas han facilitado la información siguiente. En 1994, un 64% de todas las oficinas en los países asignaron 44,2 millones de dólares a las organizaciones no gubernamentales para la ejecución de programas, lo que correspondía al 9,6% del presupuesto total de los programas. En 1995, un 66% de todas las oficinas en los países asignaron 61,4 millones de dólares, lo que correspondía al 12,0% del presupuesto total de los programas. Estos recursos aparecen desglosados en el cuadro siguiente.

	Cuadro A	Cuadro B
	Asignación de 1994	Asignación de 1995
(En porcentaje)		
Prestación de servicios	40,0	34,6
Fomento de la capacidad	31,6	34,0
Promoción y movilización social	14,3	20,3
Investigación y evaluación	10,4	7,1
Otros conceptos	3,7	4,0
	100,0	100,0

90. Debido a la gran variedad de proyectos y programas de que se ocupa el UNICEF y a las diferentes necesidades de los países, la intensidad de la cooperación es variable. Algunas oficinas asignaron a las organizaciones no gubernamentales tan sólo el 0,1% de sus recursos para programas, mientras que en otros países la parte correspondiente a las organizaciones no gubernamentales llegó a ser del 73%.

91. Según la encuesta, en 1994, en el 64% de sus oficinas en los países, el UNICEF asignó el 71,9% de sus recursos destinados a organizaciones no gubernamentales nacionales y organizaciones comunitarias, y el resto a organizaciones no gubernamentales internacionales. En 1995, y en el 66% de las oficinas en los países, la cifra fue del 68%.

92. Gastos de apoyo administrativo. En principio, el UNICEF no facilita fondos para ayudar a sufragar los gastos generales o administrativos efectuados por las organizaciones no gubernamentales. Según el nuevo Acuerdo de Cooperación sobre Proyectos, pueden incluirse en el documento del proyecto los gastos de personal y de otra índole que, a juicio de las partes, sean esenciales para realizar la tarea concreta del proyecto.

H. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)

93. Uno de los objetivos del PNUFID es lograr la colaboración en la lucha contra la droga de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de diversos aspectos del desarrollo social y demostrar los vínculos existentes entre los problemas causados por las drogas y otros problemas sociales. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales con las que el PNUFID colabora son organizaciones nacionales o de base que trabajan para reducir la demanda de drogas. El PNUFID colabora también con organizaciones no gubernamentales muy especializadas, tanto nacionales como internacionales, que tienen amplios conocimientos sobre el uso indebido de sustancias estupefacientes.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

94. Al seleccionar a las organizaciones colaboradoras, el PNUFID no tiene en cuenta si están reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. El requisito principal es que las organizaciones no gubernamentales internacionales del Norte deben aplicar procedimientos contables adecuados y sus cuentas deben poder someterse a auditoría. Tienen que haber sido reconocidas por su propio gobierno nacional y por el gobierno huésped. Todas las organizaciones deben disponer de la capacidad administrativa y técnica necesaria, y su historial ha de demostrar que anteriormente lograron realizar con éxito actividades similares. También han de poder demostrar que son capaces de administrar los fondos recibidos y absorber la ayuda prestada.

95. De la selección de las organizaciones no gubernamentales locales se encargan generalmente las oficinas nacionales o regionales del PNUFID, si las hay. También se procura obtener el asesoramiento de las oficinas del PNUD. Algunas oficinas sobre el terreno utilizan un comité de selección en el que participan representantes del gobierno. El grado de intervención del gobierno varía de un país a otro.

96. El PNUFID no dispone de personas que se encarguen concretamente de coordinar las actividades de las organizaciones no gubernamentales a nivel local, a menos que esas actividades reciban apoyo de algún proyecto. Cuando existe un proyecto específico de apoyo a las organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, en el Africa austral y oriental), el Asesor Técnico Principal se encarga de coordinar y administrar los fondos del proyecto. Las donaciones procedentes de otras fuentes son aprobadas en la sede por recomendación de las oficinas sobre el terreno, es decir que el fondo es administrado desde la sede.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

97. Los fondos se asignan a actividades de las organizaciones no gubernamentales bien como donaciones (desde 1994 el PNUFID ha dispuesto de un fondo especial para prestar apoyo a las organizaciones no gubernamentales regionales que se ocupan de la reducción de la demanda de drogas) bien por medio de proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Los gastos correspondientes a proyectos durante el período 1990-1995 ascendieron a 21.435.900 dólares de los EE.UU.

98. En cuanto a la asignación para actividades de los programas y gastos de apoyo administrativo, en los acuerdos con los organismos de ejecución se establece un porcentaje fijo del presupuesto total del proyecto en concepto de gastos de apoyo. Entre 1990 y 1995 un promedio del 93,8% de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales se destinaron a actividades de los programas y un 6,2% a apoyo administrativo.

99. Los porcentajes de los recursos totales asignados durante el período 1990-1995 ascendieron al 13,4% en el caso de las organizaciones no gubernamentales de base y al 22,5% en el caso de las organizaciones no gubernamentales nacionales. En esas cifras no se incluyen las donaciones concedidas como componentes de proyectos.

I. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

100. Aunque la FAO mantiene relaciones oficiales con unas 180 organizaciones no gubernamentales internacionales, coopera con muchas más organizaciones de varia índole. Entre ellas figuran: organizaciones populares rurales; cooperativas y grupos comunitarios, que son los principales interlocutores de la organización; organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales de desarrollo del Sur, que no representan a la población rural pero que le prestan servicios y la ayudan a organizarse mejor; organizaciones no gubernamentales del Norte, que financian y a veces dirigen proyectos y programas en los países en desarrollo; organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de socorro y asistencia humanitaria; organizaciones no gubernamentales cuyo interés principal son las actividades de promoción y la información pública; organizaciones no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente; redes de organizaciones no gubernamentales; sindicatos, asociaciones profesionales e instituciones académicas de investigación. Algunas formas de cooperación consisten en la participación de las organizaciones no gubernamentales en la preparación de proyectos y programas; la promoción de la participación de las organizaciones no gubernamentales en la formulación de políticas nacionales; el intercambio de información pertinente sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo rural; la colaboración en programas de emergencia y rehabilitación; la formulación y ejecución de programas de fomento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales; el fomento de la participación de las organizaciones no gubernamentales en actividades normativas a nivel mundial, como la negociación de códigos de conducta en cuestiones tales como el empleo de plaguicidas o la pesca responsable. Tan sólo una pequeña parte de esta cooperación entraña la transferencia de recursos financieros.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

101. Los requisitos principales para la colaboración con las organizaciones no gubernamentales son "la pertinencia y la competencia", así como "un buen historial". Sin embargo, esos requisitos deben expresarse en términos más concretos, según cuál sea el carácter de la actividad.

102. El proceso de selección de las organizaciones no gubernamentales locales varía también según la índole de la actividad. En términos generales, sin embargo, la FAO basa su proceso de selección en el hecho de que conoce desde hace tiempo a las organizaciones no gubernamentales y ha mantenido con ellas relaciones de cooperación, así como en la presencia de oficinas de la FAO a nivel nacional y en las visitas que realizan sobre el terreno miembros del personal de la sede y las oficinas regionales. La función que desempeña el gobierno en la selección de las organizaciones no gubernamentales depende de si la actividad en cuestión tiene o no lugar en el contexto de un proyecto conjunto con la FAO. De no ser así, no se requiere la aprobación oficial del gobierno, aunque evidentemente éste tampoco debe tener objeciones a la selección.

103. En cuanto a los enlaces con las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, la FAO no tiene una red sistemática de funcionarios encargados de las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Hay un oficial de programas para las organizaciones no gubernamentales destacado en la oficina regional para Africa, y un oficial encargado de las organizaciones no gubernamentales en la zona del Asia meridional que trabaja en la oficina de la FAO en Nueva Delhi. En otros países, el representante de la FAO puede designar a algún miembro de su personal para que se encargue en particular de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

104. La FAO considera que la asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales es tan sólo uno de los aspectos de su cooperación con esas organizaciones. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales es tan amplia y difusa que no se dispone de datos estadísticos globales. Con todo, en el Programa de Labores y Presupuesto para 1996-1997 figura un subprograma dedicado específicamente a fomentar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, que tiene asignados créditos por un total de 1.690.000 dólares.

105. En lo que respecta a los fondos extrapresupuestarios, algunos proyectos o componentes de proyectos tienen como objetivo directo fomentar la capacidad y reforzar la colaboración con las organizaciones no gubernamentales. Además, varias actividades de campo de la FAO no dirigidas específicamente a las organizaciones no gubernamentales cuentan sin embargo con la cooperación de éstas para realizar determinadas partes del proyecto o encauzar recursos y conocimientos técnicos hacia organizaciones locales y de base. Estas actividades abarcan todos los diversos tipos de organizaciones no gubernamentales y campos de acción, pero no se dispone de estadísticas desglosadas. En algunos casos se utiliza una combinación de recursos del Programa Ordinario y recursos extrapresupuestarios para llevar a cabo

actividades en colaboración con las organizaciones no gubernamentales. Una de las ventajas de trabajar con las organizaciones no gubernamentales, en comparación con los consultores individuales, es que a menudo los intereses de ambas partes coinciden y es posible compartir los gastos.

106. En lo que respecta a la distribución de los recursos entre actividades de los programas y gastos de apoyo administrativo, no es posible indicar porcentajes para toda la organización. Sin embargo, en general se asignan más fondos a las actividades de los programas, sobre todo a la capacitación, que al apoyo administrativo. Además, la FAO no está en condiciones de indicar los porcentajes de recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales nacionales de base y a las organizaciones no gubernamentales internacionales. En cualquier caso, en términos generales, la FAO estima que se facilitan más recursos a las organizaciones no gubernamentales nacionales de base.

J. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

107. La OIT colabora con una gran variedad de organizaciones no gubernamentales, que se dedican, entre otras cosas, a actividades de promoción, desarrollo y derechos humanos. Para la prestación de asistencia al desarrollo en diversos sectores técnicos, la relación de colaboración puede presentar diferentes formas. Las organizaciones no gubernamentales pueden realizar tareas y actividades que la OIT les subcontrata y pueden recibir también ayuda y asistencia técnica de la OIT. Entre los distintos aspectos de la colaboración figuran la capacitación para el trabajo autónomo y la generación de ingresos en sectores rurales o urbanos no estructurados y para grupos sociales vulnerables; la rehabilitación profesional; la participación de la mujer en el desarrollo; el desarrollo de infraestructuras comunitarias con gran densidad de mano de obra; y las cooperativas.

108. La OIT tiene su propia lista de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, así como una "lista especial" de organizaciones no gubernamentales con las que colabora. Tan sólo organizaciones internacionales de trabajadores y empresarios que cumplan determinadas condiciones pueden solicitar el reconocimiento como entidades consultivas por la OIT. Otras organizaciones no gubernamentales pueden solicitar su inclusión en la lista especial, lo que les da derecho a participar en reuniones y conferencias de la OIT, de conformidad con las normas aprobadas por el Consejo de Administración, y a recibir documentación. Para que se considere la posibilidad de incluirlas en dicha lista, las organizaciones no gubernamentales han de ser de ámbito internacional y demostrar interés y competencia en alguna de las esferas de acción previstas en el mandato de la OIT.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

109. No se han fijado criterios para la participación de las organizaciones no gubernamentales en la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, suele darse preferencia a las organizaciones no gubernamentales que poseen una larga experiencia en las zonas geográficas o en los temas que se desea

impulsar y a las que gozan de la confianza de los beneficiarios previstos y pueden entablar relaciones con otros agentes sociales, como el gobierno y las autoridades locales. El tamaño de las organizaciones no gubernamentales no tiene mucha importancia siempre que puedan desempeñar las funciones requeridas.

110. Las organizaciones no gubernamentales de base se seleccionan generalmente con arreglo a sus antecedentes en la OIT y por recomendación de colegas u oficinas de la OIT y de organismos internacionales o nacionales que trabajan en determinados sectores. La función del gobierno en la selección de las organizaciones no gubernamentales colaboradoras depende en gran medida de su propia política con respecto a las organizaciones no gubernamentales y de los procedimientos vigentes.

111. La OIT no tiene ninguna dependencia o persona encargada de las organizaciones no gubernamentales, ni en la sede ni a nivel nacional, que trate con ellas y coordine sus actividades a nivel local. Sin embargo, en el marco de la Política de Asociación Activa, cuenta con destacados especialistas de los empresarios y los trabajadores asignados a la mayor parte de equipos multidisciplinarios de la OIT que trabajan a nivel local en diversas regiones del mundo. Estos especialistas son funcionarios internacionales.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

112. La OIT no tiene fondos especiales ni programas especiales para las organizaciones no gubernamentales. La colaboración con ellas puede establecerse, cuando es preciso, en el contexto de los programas de cooperación técnica, financiados con recursos ordinarios y extrapresupuestarios. En el Programa y Presupuesto de la OIT para el período 1990-1995 se indican los recursos que fueron asignados a los principales programas de actividades de empresarios y trabajadores. Aunque normalmente las organizaciones de empresarios y trabajadores se considerarían organizaciones no gubernamentales, porque por su propia naturaleza son independientes de los gobiernos, en el contexto de la OIT no pueden considerarse como organizaciones no gubernamentales ordinarias. Dentro de la estructura tripartita de la OIT, las organizaciones de empresarios y trabajadores son elementos constitutivos de la organización con los mismos derechos y en las mismas condiciones que los gobiernos. Están representadas, como miembros de pleno derecho, en los órganos normativos y consultivos de la OIT. No se recogen periódicamente datos sobre los recursos asignados por otros importantes programas a actividades de empresarios y trabajadores y a otras organizaciones no gubernamentales.

113. No existen datos precisos sobre el porcentaje de fondos destinados a la ejecución directa de programas por las organizaciones no gubernamentales ni sobre el porcentaje correspondiente a gastos de apoyo administrativo. Pero es probable que, en los programas de paliación de la pobreza y en las actividades relacionadas con el sector no estructurado, entre un 30 y un 40% de los fondos destinados a las organizaciones no gubernamentales sirvan para sufragar gastos de apoyo administrativo.

114. En cuanto al porcentaje de recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales nacionales de base, en los programas de paliación de la pobreza y las actividades relacionadas con el sector no estructurado, la mayor parte de los fondos (alrededor del 85%) destinados a las organizaciones no gubernamentales corresponden a organizaciones no gubernamentales nacionales de base.

K. Organización Mundial de la Salud (OMS)

115. La OMS tiene una larga tradición de colaborar estrechamente con las organizaciones no gubernamentales. El artículo 71 de su Constitución dice que la OMS puede hacer arreglos apropiados para consultar y cooperar con organizaciones no gubernamentales en la realización de actividades internacionales relacionadas con la salud. La Asamblea Mundial de la Salud ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de colaborar con las organizaciones no gubernamentales; en particular la Asamblea de 1985 llegó a la conclusión de que una colaboración creciente entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales era una necesidad ineludible para alcanzar el objetivo de la salud para todos antes del año 2000. Los objetivos de la colaboración entre la OMS y las organizaciones no gubernamentales son "promover las políticas, las estrategias y los programas derivados de decisiones de los órganos deliberantes de la organización; colaborar con diferentes programas de la OMS en las actividades establecidas de común acuerdo para aplicar esas estrategias; y desempeñar funciones apropiadas para armonizar los intereses intersectoriales de los diferentes órganos sectoriales interesados en un contexto nacional, regional o mundial". (Principios que rigen las relaciones entre la OMS y las organizaciones no gubernamentales -resolución WHA40.25 de 1987.)

116. Hay 184 organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por la OMS y en su mayor parte también por el Consejo Económico y Social. La OMS trabaja también con organizaciones no gubernamentales no reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social ni por la OMS. Sus oficinas regionales adoptan arreglos similares con las organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales y procuran establecer y desarrollar los contactos con organizaciones no gubernamentales nacionales. A juicio de algunas oficinas regionales de la OMS, esas organizaciones no gubernamentales tienen, por ejemplo, experiencia concreta en cómo dar respuestas culturalmente apropiadas que permitan mejorar la salud de la comunidad, inclusive la salud de las poblaciones indígenas. Se considera que puede ser útil incorporar sus conocimientos al diálogo sobre políticas nacionales y al diseño de programas conjuntos de reforma sanitaria.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

117. La OMS ha elaborado en sus acuerdos sobre servicios técnicos criterios provisionales para evaluar la capacidad administrativa de las instituciones, incluidas las organizaciones no gubernamentales que reciben donaciones en virtud de dichos acuerdos. Se trata de ver si la institución tiene una estructura orgánica; un departamento administrativo y financiero separado;

un presupuesto propio con la correspondiente serie de cuentas de gastos; una cuenta bancaria para recibir pagos mediante transferencia, y si sus cuentas son examinadas y comprobadas periódicamente por un auditor externo.

118. Además, de manera extraoficial, los programas procuran comprobar que las organizaciones no gubernamentales sean técnicamente competentes, posean un historial reconocido de trabajo válido en su esfera de acción y, en algunos casos, estén dispuestas a comprometerse a colaborar por un período largo (cinco años o más). Cuando se trata de actividades a nivel nacional, también es importante que las organizaciones no gubernamentales sean aceptables para el gobierno o colaboren estrechamente con éste.

119. La OMS emplea diversos métodos para elegir a las organizaciones no gubernamentales locales. Cuando se trata de organizaciones no gubernamentales que mantienen relaciones oficiales con la organización, es posible ponerse en contacto con un miembro nacional, o a veces las organizaciones no gubernamentales internacionales pueden recomendar a las organizaciones no gubernamentales locales con las que colaboran, o bien otros asociados de la OMS a nivel nacional pueden encontrar colaboradores adecuados. En algunas ocasiones el gobierno recomienda a una o varias organizaciones no gubernamentales. Se establecen contactos con las oficinas regionales y los representantes de la OMS en los países. Las oficinas de la OMS en los países pueden también reunir información sobre las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el sector de la salud y el desarrollo y también colaborar estrechamente con el gobierno.

120. En la sede y en sus oficinas regionales, la OMS tiene coordinadores encargados de los enlaces con las organizaciones no gubernamentales y de la administración de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales que mantienen relaciones oficiales con la OMS. A nivel local, sin embargo, es el representante en el país quien se encarga, entre otras cosas, de los asuntos de las organizaciones no gubernamentales y de coordinar y administrar los fondos de los proyectos en colaboración con el oficial de programas técnicos competente. La preparación y eventual coordinación de las actividades con las organizaciones no gubernamentales se realiza en el marco de los programas.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

121. La OMS no asigna actualmente fondos especiales a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, las actividades de las organizaciones no gubernamentales que interesan a la OMS se financian caso por caso. No existe un mecanismo general para determinar el tipo, el sector o la suma de que se trate. En cuanto al porcentaje de recursos asignados a la ejecución directa de programas y a los gastos de apoyo administrativo, la OMS tiene por norma que los fondos destinados a terceros se dediquen sobre todo a actividades de los programas.

L. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

122. Si bien el PMA trabaja primordialmente con los gobiernos, su cooperación con las organizaciones no gubernamentales en actividades de desarrollo y de socorro ha aumentado considerablemente y estas organizaciones han adquirido una importancia vital para la realización de tareas del PMA en operaciones de emergencia. La colaboración del PMA con las organizaciones no gubernamentales está muy descentralizada y se lleva a cabo con más de 1.000 organizaciones no gubernamentales, la mayoría de ámbito nacional. Según el PMA, las organizaciones no gubernamentales están presentes en alrededor del 80% de su labor. La organización trabaja con todos los grupos de organizaciones no gubernamentales para la realización de operaciones de ayuda alimentaria. Colabora con organizaciones no gubernamentales operativas que se ocupan de la asistencia humanitaria y el desarrollo, así como con organizaciones no gubernamentales dedicadas a tareas de promoción del intercambio de información para el diálogo sobre políticas. Entre los diversos ámbitos de la colaboración figuran los proyectos de desarrollo relacionados con la agricultura, las infraestructuras, el medio ambiente o el sector forestal, los proyectos de alimentación escolar o la alimentación de grupos vulnerables mediante proyectos de alimentos por trabajo. En lo relativo a la ayuda humanitaria, las organizaciones no gubernamentales y el PMA colaboran socorriendo a las víctimas de desastres naturales y causados por el hombre. Según la situación, la colaboración puede extenderse también a actividades de rehabilitación y reasentamiento.

123. El PMA no concede un "reconocimiento oficial" especial a ninguna organización no gubernamental. La Junta Ejecutiva ha decidido abrir sus reuniones a las organizaciones no gubernamentales y normalmente invita a asistir a sus períodos de sesiones a aquellas organizaciones que lo piden si colaboran con el PMA. El principal foro para consultas oficiales es la consulta del PMA y las organizaciones no gubernamentales que se celebra una vez al año. La primera reunión se celebró en noviembre de 1995 y la segunda en junio de 1996. En 1991 el PMA creó una base de datos sobre unas 300 organizaciones no gubernamentales. Esta base de datos se está reestructurando en el marco de una actividad general del PMA: el "Programa de Mejora de la Gestión Financiera".

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

124. Los criterios indicativos para la selección de las organizaciones no gubernamentales adoptados por el PMA y los requisitos fijados, que pueden variar según la situación, son los siguientes: aceptación por el gobierno; programa específico válido de distribución de alimentos; estructuras orgánicas nacionales y personal adecuados; capacidad de presentar informes y cuentas fidedignos; colaboración con la infraestructura estatal; coordinación con otras entidades; capacidad para asumir más actividades y sensibilidad a la cuestión de la igualdad entre los sexos.

125. En los últimos años el PMA ha trabajado cada vez más con organizaciones no gubernamentales locales. Normalmente se consulta a los gobiernos receptores acerca de la elección de colaboradores y los gobiernos pueden rechazar a las organizaciones no gubernamentales seleccionadas. Una vez se

inicia una operación conjunta, es preciso realizar un examen concienzudo de la labor de las organizaciones no gubernamentales para lograr un nivel de ejecución satisfactorio y también una presentación de informes y una contabilidad adecuadas. El PMA también fomenta la creación de agrupaciones de organizaciones no gubernamentales a nivel local. De esta manera se facilita la coordinación de las organizaciones no gubernamentales y la designación de un coordinador.

126. Las oficinas de campo del PMA que colaboran ampliamente con las organizaciones no gubernamentales suelen tener alguna persona encargada de la coordinación de las actividades de esas organizaciones a nivel local. En la mayoría de los casos este funcionario se ocupa también de otros asuntos. Según los casos y de acuerdo con la disponibilidad de personal en la oficina de campo, el encargado es un funcionario nacional o internacional. En las operaciones en gran escala, suele ser un funcionario internacional.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

127. El PMA no tiene "ventanillas" especiales para las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el nuevo modelo de contabilidad del PMA define las actividades que pueden realizar las organizaciones no gubernamentales. Los gastos de distribución y supervisión que se reembolsan a las organizaciones no gubernamentales están previstos en una partida concreta del presupuesto: "Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación" (TTAM). Las organizaciones no gubernamentales y el PMA suelen acordar previamente estos gastos, que se especifican en la carta de acuerdo. Gracias al nuevo modelo contable para la partida TTAM, el PMA podrá determinar mejor cuáles son los gastos correspondientes a los servicios prestados por las organizaciones no gubernamentales.

128. El PMA reembolsa normalmente tan sólo los gastos directos efectuados por sus colaboradores para realizar la operación.

M. Banco Mundial

129. El Banco Mundial, que colabora cada vez más con organizaciones no gubernamentales a medida que éstas desempeñan un papel más importante en el proceso de desarrollo, trabaja con organizaciones no gubernamentales operativas y organizaciones no gubernamentales dedicadas a tareas de promoción en operaciones sobre el terreno, en trabajos de investigación y análisis, y en el diálogo sobre políticas. La dependencia del Banco encargada de las organizaciones no gubernamentales, que está situada en el Departamento de Política Social y Pobreza, mantiene una base de datos de más de 9.000 organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. Esta base de datos es un instrumento muy útil y la información en ella contenida está a disposición del personal del Banco, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades y personas que la soliciten. Otros departamentos del Banco tienen sus propias listas de organizaciones no gubernamentales, elaboradas sobre la base de la experiencia concreta de éstas en su esfera de competencia. El Banco tiene también su propio Comité de organizaciones no gubernamentales encargado de estudiar de qué manera puede intensificar la participación de las organizaciones no gubernamentales en proyectos

financiados por el Banco. Las organizaciones no gubernamentales miembros del Comité forman colectivamente el Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con el Banco Mundial, en el que están representadas todas las regiones geográficas: cinco miembros por región de África, Asia, América Latina y el Caribe y Europa, cuatro miembros de América del Norte/Pacífico y dos organizaciones no gubernamentales internacionales.

1. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales

130. Los requisitos para la colaboración de organizaciones no gubernamentales como organismos de ejecución varían según los casos. Estos son algunos de los criterios de selección: conocimientos y experiencia reconocidos en el sector pertinente; conocimiento de la región geográfica; vínculos con las comunidades locales; aplicación de métodos participativos; procedimientos adecuados de presentación de informes y contabilidad, así como experiencia anterior de colaboración con el Banco.

131. La selección de organizaciones no gubernamentales locales es un proceso en que interviene la oficina exterior del Banco en el país en cuestión, el departamento encargado de ese país en la sede de Washington, y el gobierno (cuya aprobación es necesaria). En los casos en que la opinión del gobierno pueda no ser favorable y el Banco estime que la organización no gubernamental es un candidato válido, el Banco puede desempeñar una función mediadora. Además de recabar la opinión del personal del departamento encargado del país y de otros integrantes de la oficina exterior, el personal de campo del Banco puede consultar a representantes de agrupaciones amplias de organizaciones no gubernamentales, donantes bilaterales o multilaterales, organismos de las Naciones Unidas y otras entidades.

132. En algunas de sus oficinas exteriores, el Banco tiene personal con amplios conocimientos de las organizaciones no gubernamentales que se encarga de las relaciones con ellas, aun cuando esa función pueda no ser su responsabilidad primordial. Sin embargo, últimamente las oficinas regionales del Banco en África y en América Latina y el Caribe han acordado establecer puestos de enlace con las organizaciones no gubernamentales en cada oficina. Los enlaces con las organizaciones no gubernamentales servirán de punto de referencia para esas organizaciones, coordinarán sus actividades y se ocuparán de la labor de extensión o divulgación.

2. Asignación de recursos a las organizaciones no gubernamentales

133. El Banco dispone de diferentes fuentes de recursos (directos e indirectos) para las actividades de las organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los casos, estos recursos no se crearon con el objetivo concreto de financiar a las organizaciones no gubernamentales.

134. Los recursos del Banco pueden utilizarse para colaborar con organizaciones no gubernamentales directamente en las propias actividades del Banco. Por ejemplo, para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales pueden emplearse los Fondos Fiduciarios de Consultores, es decir, fondos facilitados por los donantes, así como el Fondo para Métodos Innovadores de Perfeccionamiento de los Recursos Humanos y Desarrollo Social.

135. El Programa de Donaciones Especiales del Banco puede también ser una fuente ocasional de recursos para las actividades de las organizaciones no gubernamentales. El Programa de Donaciones Especiales financia programas y actividades regionales y mundiales que son importantes para el proceso de desarrollo y complementan la labor operativa del Banco. Las contribuciones de este Programa no suelen superar el 15% de la financiación total del programa propuesto. La mayoría de las donaciones se conceden a instituciones de investigación y organismos de las Naciones Unidas para actividades concretas e iniciativas regionales. Con todo, también reciben donaciones algunas organizaciones no gubernamentales.

136. El Programa de Donaciones Especiales ha servido también para prestar apoyo a organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo que participaban en conferencias y cumbres internacionales. El Programa de Donaciones Especiales también financia dos iniciativas en el sector de la población y la salud.

IV. RESPONSABILIDAD FINANCIERA RESPECTO DE LOS FONDOS PROPORCIONADOS A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES POR EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y MODALIDADES DE INFORMACION DE LOS ORGANISMOS A SUS ENTIDADES LEGISLATIVAS SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

137. En general, los resultados del estudio indican que no todas las organizaciones tienen normas de colaboración con las organizaciones no gubernamentales y que esta cooperación se verifica caso por caso, sin que hayan de seguirse directrices claras y coherentes. La formulación de normas de colaboración es el primer paso hacia el establecimiento de relaciones de trabajo sólidas y auténticas entre los dos participantes, ya que en esas directrices se establecen todos los requisitos y criterios, en particular sobre gestión financiera y credibilidad, para la selección de las organizaciones no gubernamentales. El análisis muestra las disparidades que existen en la práctica entre las organizaciones en lo que hace a asignar recursos a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, así como las diferencias de los criterios aplicados para seleccionar las organizaciones no gubernamentales que han de participar en la ejecución. Dada la interconexión cada vez más estrecha con las organizaciones no gubernamentales y en vista de su importancia como participantes en la planificación y la ejecución de actividades de las Naciones Unidas, resulta indispensable disponer de normas claras a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia generales de las actividades de las Naciones Unidas. Cabe felicitar a las organizaciones que ya han formulado tales normas y debe alentarse a las que aún no lo han hecho a formular directrices sobre la colaboración con las organizaciones no gubernamentales.

138. La responsabilidad financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por los recursos multilaterales y bilaterales que reciben de los donantes es uno de los cimientos en que se basa la confianza entre los donantes y el sistema de las Naciones Unidas y una condición previa de la obtención de nuevos recursos. Además, el estricto requisito de transparencia

queda acentuado por las restricciones financieras con que se enfrenta el sistema, por una parte, y es indispensable, por otra parte, para mejorar la eficiencia y la eficacia globales de las operaciones de las Naciones Unidas.

139. El análisis que se hace en los capítulos II y III indica que muchas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que trabajan con las organizaciones no gubernamentales no han establecido hasta la fecha ningún método de control financiero que les permita identificar las cantidades destinadas a actividades de las organizaciones no gubernamentales ni tampoco tienen procedimientos sistemáticos de contabilidad que muestren en qué emplean los fondos las organizaciones no gubernamentales. Los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales en general se incluyen en el presupuesto total del proyecto. Hay excepciones a esta práctica: el PNUD, que tiene un renglón presupuestario distinto para las actividades de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil con cargo a su fondo de Recursos Especiales del Programa, la UNESCO, que dispone de un fondo especial para las organizaciones no gubernamentales y el PNUFID, que maneja un fondo para las organizaciones no gubernamentales que es fácilmente reconocible porque o bien figura como proyecto separado o bien, cuando constituye un componente de proyecto, consiste en subcontratas o donaciones. Esta situación tiene un efecto negativo en la contabilidad. En el ambiente actual, en que los gobiernos donantes muestran un interés intenso por la utilización apropiada de los fondos en todas las esferas de actividad, incluso en el sector no gubernamental, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben estar preparadas para identificar fácilmente los recursos que reciben y poder rendir cuentas al respecto.

A. Responsabilidad financiera

140. Los métodos contables utilizados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para rastrear los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales varían según la relación contractual establecida con cada organizaciones no gubernamentales. No existen procedimientos especiales de contabilidad o control aplicables a las organizaciones no gubernamentales. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican procedimientos contables similares; por consiguiente, las organizaciones no gubernamentales están regidas por los mismos procedimientos que otras clases de participantes, es decir, los gobiernos y los organismos e instituciones estatales, etc., en lo que se refiere a la ejecución, el cumplimiento de los requisitos de la carta de acuerdo y la aplicación de las prescripciones de información en el contexto de los proyectos sobre el terreno. La asignación de fondos está supeditada al visto bueno de la División de Auditoría Interna y de los auditores externos, en sus respectivas esferas de competencia.

141. Sin embargo, en algunas de las relaciones contractuales con las organizaciones no gubernamentales, el Inspector ha observado que no se indica claramente en ninguna parte cómo la organización no gubernamental debe rendir cuentas de los recursos que recibe de la organización. A veces los procedimientos exigen rendición de cuentas respecto de los fondos que exceden de una cantidad determinada. Tratándose de la OIT, por ejemplo, en el caso de cooperación con el programa sobre el trabajo de menores, la entrega de una suma superior a los 10.000 dólares se hace en virtud de un acuerdo que obliga

a informar cada tres meses; cuando la cantidad es de menos de 3.000 dólares, la periodicidad de la información es flexible y si el desembolso es de menos de 200 dólares el acuerdo se queda en una simple carta y la organización no gubernamental no tiene obligación de informar. En el UNICEF la obligación de informar existe cuando la cooperación entraña el desembolso de una cantidad en moneda local equivalente a 10.000 dólares como máximo, si bien el requisito de rendición de cuentas no se vincula estrictamente a una determinada cantidad de dinero. En el PNUD se aplican las normas y reglamentos financieros corrientes y en el caso de los programas de pequeñas donaciones, administrados en la sede, las prescripciones de información y rendición de cuentas se han simplificado en vista de la cuantía relativamente modesta de las donaciones.

142. Algunas organizaciones y programas, tales como el UNICEF, el ACNUR, la UNOPS y el PNUFID han establecido procedimientos de administración y contabilidad que les permiten rastrear la utilización de los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales. El UNICEF, por ejemplo, no trabaja con las organizaciones no gubernamentales en cuanto "organismos de ejecución" o participantes "en la ejecución", como hacen otras organizaciones, sino que asume toda la responsabilidad y tiene la obligación de rendir cuentas en todos los casos de cooperación en proyectos. Según el sistema presupuestario del UNICEF, el representante en el país tiene que rendir cuentas bien al propio UNICEF respecto de los fondos asignados con cargo al presupuesto principal (Recursos generales), bien a los donantes "extrapresupuestarios", tales como los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales o los comités nacionales pro UNICEF.

143. Según el procedimiento aplicado en el ACNUR, la obligación de información y rendición de cuentas respecto de los recursos facilitados a las organizaciones no gubernamentales se rige por las condiciones y prescripciones del acuerdo subsidiario normalizado de la organización, que firman todos los participantes en la ejecución de sus proyectos. Con todo, el ACNUR tiene un sistema que le permite llevar un registro separado de los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales y rastrearlos fácilmente cuando resulta necesario.

144. El PNUFID tiene un procedimiento sistemático de contabilidad de los recursos que asigna a las organizaciones no gubernamentales. Todas las organizaciones no gubernamentales -internacionales, nacionales e internas- que reciben fondos del programa se registran aparte de los demás componentes del proyecto, por nombre de la organización no gubernamental ejecutante, título del proyecto, período de la ejecución, fondos asignados y fuentes de financiación. De esa manera, los fondos destinados a las organizaciones no gubernamentales pueden identificarse fácilmente.

145. De las 16 organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas a los que se preguntó, en el cuestionario enviado por la DCI, si había en su presupuesto un renglón distinto para las actividades de las organizaciones no gubernamentales, sólo dos, el PNUD y la UNESCO, contestaron afirmativamente. El UNICEF, aunque no ha constituido fondos especiales para

las actividades de las organizaciones no gubernamentales, está plenamente convencido de la necesidad de analizar la viabilidad de tales fondos y sus posibles ventajas.

146. En vista de la inexistencia de una línea presupuestaria distinta y dada la poca precisión del procedimiento contable aplicado a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, sobre todo en la esfera de la cooperación técnica, no ha resultado posible que todas las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas faciliten un desglose de los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales durante los últimos cinco años, 1990-1995, con cargo a los recursos ordinarios y los recursos extrapresupuestarios, como ha pedido la DCI. Sólo la UNESCO, el FNUAP, el ACNUR, el UNICEF y el PNUFID han facilitado información estadística parcial. Además, las organizaciones tampoco han podido identificar la esfera de actividad concreta a la que se destinaron los fondos. El Inspector opina que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben estructurar su gestión financiera de los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales. Esa estructuración permitirá, a su vez, mejorar la responsabilidad financiera de las organizaciones no gubernamentales respecto de los recursos que reciben del sistema.

B. Presentación de informes

147. Los recursos destinados a las actividades de las organizaciones no gubernamentales en los proyectos de las organizaciones de las Naciones Unidas y los organismos especializados se consignan de la misma manera que los demás tipos de desembolsos, con arreglo a procedimientos uniformes. No existen procedimientos distintos para informar a los donantes sobre las asignaciones y los gastos destinados a las organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones y los organismos informan de todas sus actividades de conformidad con sus instrumentos constitutivos. Sin embargo, el problema que plantea este tipo general de información es que los datos presupuestarios y sobre desembolsos, que suelen ser cuantiosos, no hacen distinción entre los recursos facilitados a las organizaciones no gubernamentales y los proporcionados a otras entidades.

148. Las conclusiones del Inspector acerca de la responsabilidad financiera de las organizaciones no gubernamentales por los recursos que reciben de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados y acerca de la información que proporcionan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a sus entidades legislativas respecto de la asignación y la utilización de recursos para actividades de las organizaciones no gubernamentales es que no existe ninguna categoría especial de procedimiento de contabilidad y de información aplicable a las actividades de las organizaciones no gubernamentales. La práctica actual, esporádica y nada sistemática, de incluir los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales en el presupuesto total del proyecto, sin ninguna indicación específica de la cuantía asignada a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, no contribuye a que las organizaciones puedan determinar claramente y comunicar a sus órganos legislativos los recursos que facilitan a las organizaciones no gubernamentales e informar sobre la manera como las organizaciones no gubernamentales los utilizan. Estas lagunas también hacen

que sea imposible que los Estados Miembros tengan conocimiento del importe de los fondos que el sistema dedica a actividades de las organizaciones no gubernamentales y comprobar que los dineros se han utilizado para la finalidad prevista. Por otra parte, en los casos en que las organizaciones no gubernamentales son proveedoras de fondos, no se sabe en qué medida el sistema de las Naciones Unidas se beneficia con este tipo de cooperación.

149. Como se dice en el resumen, el Inspector sabe perfectamente que el sistema de las Naciones Unidas no es uno de los grandes proveedores de fondos de las organizaciones no gubernamentales. Ahora bien, según se dice claramente en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, la intervención de las organizaciones no gubernamentales contribuye de manera señalada a lograr la legitimidad sin la que ninguna actividad internacional tiene sentido. Por consiguiente, la intervención de las organizaciones no gubernamentales en las actividades de las Naciones Unidas no se limita a determinadas esferas y la perspectiva es que esta colaboración tenderá a intensificarse.

150. El Inspector está convencido, pues, de que el establecimiento de un procedimiento claro de contabilidad e información, adaptado a la especificidad de cada organización, respecto de la asignación y la utilización de fondos destinados a las organizaciones no gubernamentales beneficiará a todos los participantes -donantes y receptores- y al propio sistema de las Naciones Unidas. Como las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas asumen la responsabilidad de la buena gestión de los fondos que reciben de los donantes, las organizaciones que aún no lo hayan hecho deberán establecer una base de datos con toda la información necesaria, el tipo de organizaciones no gubernamentales con quien tratan, la esfera de colaboración, la duración y la cuantía de los recursos asignados al proyecto y el sistema de contabilidad de las organizaciones no gubernamentales. Esta tarea deberá confiarse al funcionario que ya se encarga de las actividades de las organizaciones no gubernamentales en cada organización.

151. Además, las organizaciones deben analizar los beneficios que puede reportar el establecimiento de un sistema en virtud del cual comuniquen a sus órganos legislativos la cuantía total de los fondos para actividades de las organizaciones no gubernamentales, la cuantía total de los fondos recibidos de las organizaciones no gubernamentales, en su caso, y la información comunicada por las organizaciones no gubernamentales sobre el empleo de esos fondos. Una vez dado el primer paso del establecimiento de una base de datos, la segunda fase del proceso de información se articulará fácilmente.

V. FOMENTO DE LA CAPACIDAD MEDIANTE EL APOYO FINANCIERO Y DE GESTION A LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES NACIONALES

152. Una de las finalidades del programa de cooperación técnica de las Naciones Unidas es ayudar a los países en desarrollo a alcanzar la autosuficiencia, proceso que en el sistema se designa con la expresión "fomento de la capacidad". Esta expresión abarca los procedimientos y los medios por los cuales los gobiernos nacionales y las distintas comunidades

del país desarrollan los conocimientos y las especializaciones necesarios para administrar sus recursos y su entorno naturales de manera sostenible, y para crear instituciones.

153. Se supone que todos los programas y proyectos de cooperación técnica que lleva a cabo el sistema serán mantenidos y continuados por los gobiernos y los habitantes de los países en desarrollo después de la partida de la organización interesada. Este proceso presupone que el diseño y la iniciación de programas y proyectos no se realiza sin participación popular. En este proceso las organizaciones no gubernamentales nacionales pueden desempeñar un papel importante.

154. La mayoría de las organizaciones que realizan operaciones, tales como el UNICEF, el PMA, la OMS, la FAO y el ACNUR, cuentan cada vez más con la capacidad de las organizaciones no gubernamentales nacionales para ejecutar programas y proyectos de desarrollo y de emergencia. Por ejemplo, el PMA colabora con 923 organizaciones no gubernamentales locales y en los últimos cinco años sus relaciones con éstas se han ampliado enormemente. En sus respuestas a un cuestionario distribuido por la sede del PMA, la mayoría, es decir, el 69%, de las oficinas instaladas en los países comunicaron un aumento de la frecuencia y el volumen de su cooperación con las organizaciones no gubernamentales. El 29% indicaron que su cooperación era estable, mientras que el 7% habían registrado una disminución de la frecuencia y del volumen de la cooperación. Las organizaciones no gubernamentales figuran entre los asociados del UNICEF y del ACNUR en los campamentos de refugiados y en otras situaciones de desastres naturales. La FAO colabora principalmente con organizaciones no gubernamentales nacionales para llevar a cabo sus programas y proyectos de desarrollo agrícola y de fomento de la ganadería en que participan organizaciones comunitarias. La OMS recurre a organizaciones locales para difundir la educación sanitaria entre la población rural y urbana. En resumidas cuentas, la mejor solución consiste en que las organizaciones no gubernamentales se encarguen de ejecutar estas tareas, porque de por sí forman parte de la comunidad a la que prestan servicio y pueden comunicar fácilmente con la población.

155. Es preciso que el sistema reconozca la participación de las organizaciones no gubernamentales nacionales y de las organizaciones no gubernamentales de base popular en la labor de las Naciones Unidas, así como la contribución que aportan a la ejecución de programas y proyectos. Hay que intentar aumentar el apoyo financiero y de otra índole a estas organizaciones no gubernamentales en los proyectos a largo plazo y a corto plazo. Asimismo, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben fomentar las operaciones de asociación entre las organizaciones no gubernamentales internacionales y las nacionales. La finalidad y la función de los dos tipos de organizaciones no gubernamentales deben delimitarse claramente en el sistema de las Naciones Unidas, a fin de que puedan aprovecharse los insumos de ambas clases de organización.

156. La ventaja de recurrir a las organizaciones no gubernamentales internacionales para ejecutar o aplicar los programas y proyectos de las Naciones Unidas estriba en su alto nivel de competencia y de conocimientos,

así como en su capacidad para reunir fondos. Están en condiciones de trabajar en la cultura y el idioma de los órganos bilaterales, multilaterales y de otra índole que se encargan de formular las políticas. También tienen acceso a elementos sociales influyentes en los países donantes, lo que les permite influir en las opciones y las políticas. En esto consiste su ventaja relativa.

157. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales nacionales tienen conocimientos que les permiten hacer una valoración de las culturas locales y de elementos tales como el idioma, las normas sociales, el estado de la economía, así como comprender a los habitantes, sus necesidades y costumbres. El costo es otro de los factores que dan a las organizaciones no gubernamentales nacionales una ventaja respecto de las internacionales. Tratándose de la relación entre los gastos generales (sueldos, transporte, oficinas, etc.) y las transferencias directas a las comunidades, en principio las organizaciones no gubernamentales nacionales resultan menos caras que las internacionales. Ello se debe a que los costos de las organizaciones no gubernamentales nacionales reflejan la economía y la estructura locales por lo que hace a los sueldos y a la realización de las operaciones.

158. Ahora bien, la cooperación entre las organizaciones no gubernamentales internacionales y las nacionales es indispensable para que ambas partes consigan sus objetivos. Por ejemplo, uno de los muchos casos de cooperación eficaz entre ambos tipos de organizaciones se ve en la India, donde con sólo 5 millones de libras esterlinas, ACTIONAID apoya la labor de más de 200 organizaciones no gubernamentales ("Should International NGOs be Operational?", breve documento presentado a la reunión técnica CEVO, 5 y 6 de febrero de 1996). Si hubiesen intervenido cada una por su parte, sólo habría habido una organización no gubernamental. El sistema de las Naciones Unidas debe asumir, pues, un papel de catalizador para que ambos grupos de organizaciones no gubernamentales colaboren y se apoyen mutuamente. Puede hacerlo interviniendo como cauce de información entre los dos participantes, es decir, informando a las organizaciones no gubernamentales internacionales de la existencia de una organización no gubernamental nacional competente que pueda hacer el trabajo; o colaborando en mayor medida con las organizaciones no gubernamentales nacionales de manera que adquieran la experiencia y los recursos que les permitan complementar la labor de las organizaciones no gubernamentales nacionales. La acción del sistema de las Naciones Unidas debe ser tal que permita involucrar a las organizaciones no gubernamentales nacionales en la consecución de uno de sus objetivos principales, el "fomento de la capacidad".

159. El Inspector reconoce plenamente y elogia los esfuerzos que se vienen desplegando en el marco del fomento de la capacidad para identificar a las organizaciones no gubernamentales nacionales que puedan colaborar con el sistema de las Naciones Unidas. También reconoce que algunas organizaciones han asignado recursos concretos al fomento de la capacidad, en particular para actividades de formación y el intercambio de información, a fin de consolidar la asociación con las organizaciones no gubernamentales nacionales. Cabe seguir alentando estos procesos.

160. Se facilitaría la comunicación con esas organizaciones no gubernamentales si, en el plano nacional, las organizaciones preparasen una lista de organizaciones no gubernamentales nacionales y de otras organizaciones de la sociedad civil que puedan asociarse con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales. Asimismo, habría que elaborar criterios para seleccionar las organizaciones no gubernamentales en cuanto participantes en las actividades de ejecución.

Anexo

ANALISIS DE LAS RESPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES AL CUESTIONARIO DE LA DCI

Organización/ programa	Lista de las organizaciones gubernamentales de las organizaciones	Relación costo-eficacia de las organizaciones no gubernamentales	Criterios de selección de las organizaciones gubernamentales	Método de examen selectivo de las organizaciones locales/nacionales	Funcionario de enlace con las organizaciones gubernamentales sede/oficinas exteriores	Fondos especiales asignados a las organizaciones gubernamentales	Porcentaje de los fondos asignados a los programas y a las actividades de apoyo	Porcentaje de los fondos destinados a las organizaciones gubernamentales no gubernamentales populares	Procedimiento de rendición de cuentas y de información por las organizaciones gubernamentales	Fondos facilitados por las organizaciones gubernamentales
CNUAH (Hábitat)	Si	Si	Si	Recomendaciones de los participantes en la ejecución	Si (sede); en las oficinas exteriores es el oficial de programas	No	80% al programa 20% a los gastos de apoyo	n.d.	El mismo que para cualquier otra actividad subcontratada	Si
PNURD (programa)	Si	No es el principal motivo de la colaboración	Si	A través de las oficinas nacionales	Si (sede únicamente)	Si, desde 1994	93.8% al programa 6.2% a los gastos de apoyo	Si, 13.4 y 22.5% a las organizaciones gubernamentales nacionales, 1990-1995	Si	Si
PNUD	Utiliza la base de datos del SNGE	No hay estudio completo	Si	Historial de las organizaciones no gubernamentales	Si	Si	No se dispone de cifras	Si	Si	Programa conjunto
PNUMA	Si	Si	Si	A través de las dependencias de programas y de las oficinas regionales	Si	Si	Se hará cuando esté establecida la base de datos	Si	Si	Si
UNESCO	Si	Los resultados varían	Si	A través de las comisiones nacionales	En proceso de designación	Si		Si	Si	Si
FNUAP	Si	Estudio en curso en una división	Si	A través de las oficinas nacionales y de un comité de la sede	Si	Si	12%	Si	Si	Si
ACNUR	Si	La elección no se basa únicamente en criterios económicos	Si	A través de los representantes en los países	Si	Si	95.0% al programa 0.5% a los gastos de apoyo	No hay diferenciación entre las organizaciones gubernamentales	Si	Si
UNICEF	Si	Los factores económicos no son la consideración primordial para cooperar con las organizaciones gubernamentales	Si	A través del programa nacional por intermedio de las oficinas nacionales	Sección de las organizaciones gubernamentales en la sede	No	Con algunas excepciones, no se abarcan los gastos generales de las organizaciones gubernamentales	Si 1994, 71.9% 1995, 68%	Requisitos normales para la presentación de informes	Si
FAO	Si	Depende de varios factores	Si	A través de las oficinas de la FAO en los países	Si (sede únicamente)	No se dispone de cifras	No se puede indicar el porcentaje para toda la organización	No se dispone de estadísticas	Los procedimientos varían según el contrato	No

(Continúa)

Anexo (conclusión)

Organización/ programa	Lista de las organizaciones no gubernamentales de las organizaciones	Relación costo-eficacia de las organizaciones no gubernamentales	Criterios de selección de las organizaciones no gubernamentales	Método de examen selectivo de las organizaciones no gubernamentales locales/nacionales	Funcionario de enlace con las organizaciones no gubernamentales sede/oficinas exteriores	Fondos especiales asignados a las organizaciones no gubernamentales	Porcentaje de los fondos asignados a los programas y a las actividades de apoyo	Porcentaje de los fondos destinados a las organizaciones no gubernamentales asignado a las organizaciones no gubernamentales populares	Procedimiento de rendición de cuentas y de información por las organizaciones no gubernamentales	Fondos facilitados por las organizaciones no gubernamentales
OIT	Si	La colaboración con las organizaciones no gubernamentales no está necesariamente vinculada con la relación costo eficacia	Ninguno	Se basa en los registros de la OIT y en referencias	No	No	No existen datos fidedignos	Si, alrededor del 85%	Procedimiento normal	Si
Banco Mundial	Si	n.d.	Si	A través de las oficinas exteriores del Banco	En algunas oficinas exteriores sí, pero también está encargado de otros aspectos	No, salvo en circunstancias especiales	n.d.	No, salvo en circunstancias especiales	n.d.	Si
PMA	Si, lista de principales participantes	No es el único factor que determina la colaboración con las organizaciones no gubernamentales	Si	A través del Director del PMA para el país	Si, pero también se encarga de otros aspectos	No	Normalmente reembolsa sólo los costos directos	No hay diferenciación entre las organizaciones no gubernamentales	Los procedimientos varían según los acuerdos	Si
OMS	Si, aquellas con las que se mantienen relaciones oficiales	Si, pero no está confirmada por ningún estudio	Si	A través del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y en la propia OMS	Si	No	Principalmente para las actividades de programas	n.d.	Si	Si