



**Asamblea General**  
**Consejo Económico y Social**

Distr.  
GENERAL

A/52/114  
E/1997/46  
10 de abril de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL  
Quincuagésimo segundo período  
de sesiones  
Temas 101 y 120 de la lista preliminar\*  
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA  
EL DESARROLLO  
DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
Período de sesiones sustantivo  
de 1997  
Tema 6 del programa  
provisional\*\*  
CUESTIONES DE COORDINACIÓN Y DE  
PROGRAMAS Y OTRAS CUESTIONES

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 presentar a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social las observaciones del Comité Administrativo de Coordinación sobre 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" (A/51/655-E/1996/105, anexo).

---

\* A/52/50.

\*\* E/1997/100.

ANEXO

Observaciones del Comité Administrativo de Coordinación sobre 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"

I. OBSERVACIONES GENERALES

1. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) considera que el informe es una aportación útil a los debates de política que tienen lugar en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General acerca de las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, así como acerca de la función de las organizaciones no gubernamentales nacionales en el desarrollo económico y social de sus respectivos países. El Comité observa que el presente informe representa la continuación del diálogo sobre la cuestión de las organizaciones no gubernamentales que se inició con el informe anterior de la Dependencia Común de Inspección (DCI) 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" (A/49/122-E/1994/44), y, asimismo, da las gracias a la DCI por haber llevado a cabo ese estudio, en el que se hace un análisis financiero y una comparación de los gastos que entrañan las actividades realizadas por las Naciones Unidas con gobiernos y organizaciones no gubernamentales, conforme a lo que le pidió el CAC en las observaciones que había formulado sobre el informe anterior de la DCI (A/49/122/Add.1-E/1994/44/Add.1).

2. El objeto principal del informe anterior era el de examinar las normas y los procedimientos relativos a la asignación de los fondos, tanto del presupuesto ordinario como de carácter extrapresupuestario, destinados a las actividades desarrolladas por organizaciones no gubernamentales por cuenta de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que suministraban fondos a las organizaciones no gubernamentales en su calidad de entidades colaboradoras. Por consiguiente, el alcance del informe se circunscribía a la asignación de recursos por las organizaciones y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, así como por los programas y fondos de las Naciones Unidas que eran financiados por aportaciones voluntarias.

3. El CAC conviene en que es importante y oportuno analizar las transformaciones que se han producido en el medio institucional en el que opera el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, tomar en consideración la función cada vez más activa que desempeñan determinados elementos de la "sociedad civil" en los ámbitos del desarrollo y la asistencia humanitaria. Por consiguiente, el Comité respalda el postulado general del informe de que se intensifique la cooperación operacional del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales y cree que en el estudio se proporciona información útil sobre la situación actual de la cooperación de las organizaciones no gubernamentales con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, información que puede servir de base para la evaluación

interinstitucional de las cuestiones de programas y de operaciones que llevará a cabo el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO).

4. En general, los miembros del CAC opinan que el informe es informativo, está bien concebido y es amplio y equilibrado. Están de acuerdo, en principio, con las conclusiones y recomendaciones de la DCI, sobre todo teniendo en cuenta que las organizaciones y los organismos ya están aplicando gradualmente, atendiendo a los principios de sus políticas en materia de organizaciones no gubernamentales, muchas de las propuestas que figuran en el informe. Sin embargo, se ha comprobado que el informe presenta deficiencias en algunos casos, lo que, disminuye en cierta medida, su valor.

5. En primer lugar, en opinión de los miembros del CAC, en el informe no se tiene debidamente en cuenta que existe una gran variedad de organizaciones no gubernamentales, cuyas funciones, procedimientos operacionales y necesidades financieras son muy diferentes, y que van desde grandes organizaciones internacionales a organizaciones nacionales de apoyo y a organizaciones de representación popular.

6. Cabe lamentar también que el informe se circunscriba al caso particular de la transferencia de fondos entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Y, aun cuando en el estudio se aluda a algunas cuestiones más generales relativas a la cooperación con las organizaciones no gubernamentales, como la necesidad de contar con centros de coordinación o de desarrollar la capacidad, se tiende a considerar esta cooperación desde la perspectiva exclusiva de la financiación. Al respecto, algunos organismos desearían mencionar que, en su caso, las actividades que entrañan la transferencia de recursos financieros representan sólo una pequeña parte de su colaboración con las organizaciones no gubernamentales y que, por consiguiente, en el examen futuro de la cooperación operacional deberían tenerse en cuenta estas diferencias que existen en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

7. Algunos miembros del CAC creen que, incluso dentro de la reducida perspectiva de la evaluación de las corrientes de recursos, convendría distinguir entre clases muy distintas de relaciones con las organizaciones no gubernamentales. En primer lugar, puede contratarse a organizaciones no gubernamentales para que ejecuten, por cuenta de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, actividades en cuya formulación no han participado. En esos casos, las organizaciones no gubernamentales desempeñan la misma función que cualquier contratista o subcontratista y, por consiguiente, deberían competir con otras entidades por la adjudicación de los contratos y deberían aplicárseles los mismos procedimientos para la rendición de cuentas con respecto a los fondos recibidos. En segundo lugar, una organización no gubernamental puede recibir fondos de una organización del sistema de las Naciones Unidas, o por intermedio de ella, para realizar actividades de apoyo a sus propios programas o a los programas formulados conjuntamente, en cuyo caso el papel de la organización no gubernamental será el de beneficiaria o entidad colaboradora. En ese caso, los criterios de selección de entidades colaboradoras y los procedimientos de rendición de cuentas serán distintos a los del primer caso. Por último, las organizaciones no gubernamentales pueden coordinar sus programas con los de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y planificar y

ejecutar actividades paralelas y de apoyo mutuo sin que haya transferencia alguna de recursos financieros. En ese caso, no se plantean cuestiones de rendimiento de cuentas. En opinión de los miembros del CAC, es probable que esta forma de cooperación operacional con las organizaciones no gubernamentales aumente de manera considerable en el futuro.

8. Por lo que respecta a la gestión financiera de los recursos destinados a las organizaciones no gubernamentales, los miembros del CAC están de acuerdo en que hay que perfeccionar el procedimiento de rendición de cuentas y de presentación de informes. Sin embargo, no están seguros de que la capacidad resultante de elaborar estadísticas comparadas sea particularmente útil, habida cuenta de que los presupuestos operacionales de las organizaciones y los organismos son muy diferentes y de que sus necesidades particulares en materia de cooperación con organizaciones no gubernamentales dependen totalmente de sus funciones y mandatos respectivos. Además, algunos miembros del CAC son de la opinión de que para mejorar los procedimientos de selección, la eficiencia y la rendición de cuentas de las organizaciones no gubernamentales no es imprescindible que se apliquen criterios distintos de los que se aplican de manera general en cualquier relación de colaboración con organismos externos que requiera financiación. Es en la selección de las organizaciones no gubernamentales con las que se entablarán relaciones oficiales donde muchos organismos de las Naciones Unidas todavía tienen que aplicar criterios más precisos. La selección cuidadosa de las organizaciones no gubernamentales colaboradoras garantizará la deseada mejora de la eficacia y la rendición de cuentas por lo que respecta al empleo de los recursos financieros que se les hubieran asignado.

9. Algunos miembros del CAC se refirieron a la suposición que se hace en el informe de que las organizaciones no gubernamentales son esenciales para la construcción de sociedades equitativas y estables. Es indiscutible que en muchos países las organizaciones no gubernamentales han desempeñado una función importante de prestación de servicios básicos a comunidades apartadas y marginadas, de denuncia de violaciones de los derechos humanos, de lucha en favor de la instauración de regímenes democráticos, etc. Sin embargo, las crecientes facilidades financieras que dan los organismos de financiación a las organizaciones no gubernamentales han provocado la aparición de organizaciones no gubernamentales que a menudo carecen de vocación social y competencia técnica y no se dirigen a un grupo de beneficiarios claramente definido. La existencia de estos casos reduce, evidentemente, la pertinencia y la utilidad de la citada suposición.

10. Algunas entidades de las Naciones Unidas han manifestado reservas con respecto a la observación que ha formulado la DCI en el sentido de que la Secretaría de las Naciones Unidas, que no suele ocuparse de la financiación de actividades de organizaciones no gubernamentales, no tiene por qué prestar atención a todas las recomendaciones. Esa observación no es del todo exacta, como se demuestra a continuación.

11. La Secretaría de las Naciones Unidas trata cada vez más con organizaciones no gubernamentales. Así, por ejemplo, el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible tiene una dependencia de organizaciones no gubernamentales, al igual que el Departamento de Información Pública, y ambas se

financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La Asamblea General aprobó también, dentro del presupuesto del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible para el bienio 1996-1997, una subvención para financiar el Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales. En 1995, habiendo reconocido la necesidad de intensificar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, el Secretario General nombró a su Asesor Especial coordinador, dentro de la Oficina Ejecutiva, de todas las cuestiones relativas a las organizaciones no gubernamentales.

12. Además, la Secretaría de las Naciones Unidas ha financiado la participación en las conferencias más importantes patrocinadas por la Organización de diversas organizaciones no gubernamentales, en particular las de países en desarrollo y países menos adelantados, mediante una serie de fondos fiduciarios creados para esas conferencias. También ha financiado seminarios, cursillos y otras actividades dirigidas a hacer participar a las organizaciones no gubernamentales en la preparación y el seguimiento de esas conferencias. Debería mencionarse también que las medidas adoptadas por el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible para crear una base de datos común de organizaciones no gubernamentales y mejorar la difusión de información y los convenios sobre participación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos intergubernamentales tienen, en efecto, repercusiones financieras. La DCI no debería haber descuidado los datos que acaban de citarse con respecto al aumento del apoyo de la Secretaría de las Naciones Unidas a las actividades de las organizaciones no gubernamentales.

13. Las comisiones regionales formularon observaciones parecidas. En el caso de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), por ejemplo, aunque no se proporcionan fondos directamente a las organizaciones no gubernamentales que son entidades colaboradoras, sí hay una estrecha colaboración entre la Comisión y dichas organizaciones en la aplicación de los proyectos de cooperación técnica de aquella que se financian mediante recursos extrapresupuestarios, especialmente en las esferas que afectan al alivio de la pobreza, tales como la salud reproductiva y la planificación de la familia, el envejecimiento de la población, la urbanización, el medio ambiente, el desarrollo social, la participación de la mujer en el desarrollo, los discapacitados, etc. La cooperación de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) con las organizaciones no gubernamentales entraña la participación directa e indirecta de estas organizaciones, de voluntarios y de las comunidades locales en virtud de acuerdos y mecanismos oficiales de ejecución de proyectos. Hay un diálogo constante con las organizaciones no gubernamentales, que facilita el intercambio de información sobre las cuestiones de especial preocupación. La Comisión presta también servicios de asesoramiento técnico y sustantivo a las organizaciones no gubernamentales y les invita a que desempeñen una función de colaboradoras en el desarrollo mediante la promoción de actividades operacionales a escala nacional. En la región europea, la cooperación entre la Comisión Económica para Europa (CEPE) y las organizaciones no gubernamentales no entraña la financiación de actividades realizadas por éstas, sino que, por el contrario, son dichas organizaciones las que, mediante sus contribuciones en especie, prestan apoyo a muchas actividades realizadas por la Comisión. Las comisiones regionales están dispuestas a aportar información basada en su abundante experiencia, en caso de que en el futuro se decida

ampliar el estudio de las relaciones de las organizaciones no gubernamentales con las Naciones Unidas.

14. Algunos miembros del CAC han observado que, si bien la DCI dedica casi 20 páginas de su estudio a describir la manera en que los distintos organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas asignan recursos a las organizaciones no gubernamentales y seleccionan a las destinatarias, no define con claridad las prácticas que considera mejores y que merecerían ser adoptadas por los demás organismos.

15. Varios organismos estimaron contradictorio que en el informe se declarara, por una parte, que la rendición de cuentas con respecto a los fondos destinados a actividades de las organizaciones no gubernamentales es deficiente y se pidiera, por otra, que se informara mejor sobre los recursos asignados a las organizaciones no gubernamentales.

16. Algunos miembros del CAC dijeron que en el informe se reiteran iniciativas que el CCCPO ya ha adoptado y, que por tanto, no se aportaba nada nuevo.

17. El representante del Banco Mundial puntualizó que, aunque el texto relativo a sus actividades en la esfera que se examina es preciso y completo, la oración del párrafo 131 que dice "el Banco puede desempeñar una función mediadora" debería proseguir de la manera siguiente: "... pero, aun así, necesitará el consentimiento del Gobierno", con lo que se reforzaría la idea de que es el prestatario el que decide con respecto a la utilización de las organizaciones no gubernamentales, y no el Banco.

18. Por último, los miembros del CAC son de la opinión de que uno de los aspectos más importantes de la colaboración con las organizaciones no gubernamentales es la necesidad de mostrar flexibilidad. Sin embargo, ésta debería equilibrarse con la necesidad de disponer de información precisa sobre los recursos financieros gastados en relación con los colaboradores no estatales. El intento de lograr la precisión mediante bases de datos, directrices normativas y procedimientos de presentación de informes puede dificultar la consecución de la flexibilidad. A su vez, las organizaciones no gubernamentales colaboradoras, pueden burocratizarse paulatinamente y perder la flexibilidad necesaria para atender las necesidades de los sectores más pobres de la sociedad. Debería recordarse también que muchas organizaciones no gubernamentales poseen escasas capacidades organizativas y financieras y que tal vez no puedan satisfacer los requisitos exigidos. Hay casos en que la responsabilidad financiera se combina con la eficacia operacional; cabe destacar, al respecto, los programas de subsidios pequeños del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que son un ejemplo excelente de esas posibilidades de combinación armónica. Las disposiciones institucionales tripartitas de esos programas propician un clima en el que todos los agentes (organizaciones no gubernamentales, gobiernos y PNUD) se interesan por la calidad de los programas y, por consiguiente, asignan los recursos financieros de manera rentable y eficiente. Este es el tipo de mecanismo que puede garantizar la debida rendición de cuentas y la transparencia.

## II. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES

### 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 beneficiarios, 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 destinan a costear los gastos de apoyo administrativo, cuando proceda.

19. Por lo que respecta a esta recomendación, muchos miembros del CAC observan que hace años que mantienen una base de datos computadorizada sobre sus actividades de colaboración con organizaciones no gubernamentales, la que contiene información sobre acuerdos de realización de proyectos y sobre asuntos presupuestarios y financieros. Por lo general, estos sistemas los mantiene una dependencia especial creada en la correspondiente secretaría para asuntos de las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en el caso de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), esa base de datos se complementa con una segunda base, que mantiene la Oficina del Coordinador con las Organizaciones no Gubernamentales y que contiene información sobre todas las organizaciones no gubernamentales que se interesan por los refugiados, ya sean entidades colaboradoras del ACNUR o no. Una actualización de esta última base de datos se publica periódicamente en un directorio de organizaciones no gubernamentales.

20. Hay otras organizaciones y otros organismos que están sistematizando los datos sobre sus actividades de colaboración con organizaciones no gubernamentales; entre los que se incluirán datos sobre las organizaciones no gubernamentales que participen en su labor, sobre aquellas que estén reconocidas como entidades consultivas y sobre las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil en el ámbito nacional que puedan colaborar en la ejecución de proyectos de desarrollo, así como información concreta sobre la clase de cooperación prestada y sobre la asignación de recursos. Por ejemplo, dentro de la estructura del PNUD, el Programa de Organizaciones de la Sociedad Civil intenta elaborar, en la actualidad, un conjunto de directrices que permitan a las oficinas exteriores del PNUD empezar a reunir datos sobre organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil (grupos de afiliados, sindicatos, grupos de promoción de intereses, etc.) a fin

de constituir bases de datos de ámbito nacional y de designar, en esas oficinas, a personas encargadas de coordinar las actividades de colaboración con la sociedad civil que trabajen a jornada completa, según se aconseja en la recomendación 2. Al mismo tiempo, debería tenerse presente que, a menudo, los programas del PNUD los ejecutan conjuntamente los organismos del sistema de las Naciones Unidas y los ministerios de los gobiernos nacionales. En esos casos, pueden subcontratarse en cualquier momento determinadas actividades (capacitación, evaluación, etc.) con organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales reciben los recursos necesarios para ejecutar esas actividades en forma de una suma fija, con lo que los gastos administrativos y de funcionamiento quedan desdibujados. Una posible solución a este problema consiste en que las organizaciones no gubernamentales ejecuten esas actividades de manera que puedan facilitar cifras exactas. Por desgracia, aún no se ha llegado a este punto en la práctica. Así pues, el crear una base de datos tal vez permita conocer las funciones, la capacidad y el grado de legitimidad de las organizaciones no gubernamentales, pero tal vez no proporcione los datos que se necesitan. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) está en vías de crear una base de datos sobre sus actividades de colaboración con organizaciones no gubernamentales, base que no se considera primordialmente como un instrumento de gestión financiera. Contendrá referencias a proyectos realizados en cooperación con organizaciones no gubernamentales, pero no referencias a subcontratos de poca importancia celebrados con organizaciones de este tipo.

21. Varios miembros del CAC no estaban totalmente de acuerdo con la propuesta de la DCI de que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mantengan una base de datos sobre sus actividades de colaboración con las organizaciones no gubernamentales, propuesta que, a su parecer, debe considerarse a la luz de las limitaciones financieras y de personal que tienen las Naciones Unidas. El principal argumento de esos miembros es que el escaso número de proyectos en que participan organizaciones no gubernamentales y la reducida cuantía de los fondos asignados a estos proyectos no justifican los gastos que supondría la creación de la base de datos propuesta. Subrayaron también que el actual régimen administrativo del sistema de las Naciones Unidas ya es lo bastante complicado como para adicionarle nuevas exigencias en materia de presentación de informes. A su juicio, hubiera sido preferible que los inspectores, que habían tenido ocasión de examinar los procedimientos vigentes en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, hubieran hecho recomendaciones destinadas a instaurar unos procedimientos más simples y más coherentes de presentación de informes financieros y sobre los programas. Debería tenerse muy presente, en dichas recomendaciones, el proceso actual de racionalización de los procedimientos administrativos de las Naciones Unidas y la instauración del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG).

22. Algunos miembros del CAC, aun coincidiendo en general con las propuestas que se hacen en esta recomendación, observaron que en el informe no se incluye el costo de un proyecto de creación y mantenimiento de una base de datos destinada a favorecer la transparencia de la gestión financiera. Subrayaron que dicho proyecto exigía contar no sólo con tecnología actualizada, sino también con recursos humanos calificados. Hicieron referencia a los recientes esfuerzos de algunas entidades de las Naciones Unidas, como el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, el Departamento de



Información Pública (DIP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales, para evitar la duplicación de tareas mediante la creación de una base de datos común sobre las organizaciones no gubernamentales que participan en la labor de más de una entidad, con lo que han mejorado la difusión y la recopilación de información y el mantenimiento de los registros y han facilitado el acceso a un gran número de organizaciones no gubernamentales por sector, género y localización geográfica. Bases de datos comunes como ésta podrían emplearse tanto en la Sede como en las oficinas exteriores.

23. Un miembro del CAC propuso que, como primera medida para mejorar el acceso a la información sobre organizaciones no gubernamentales de que disponen los diversos organismos, programas, fondos, departamentos, divisiones y otras entidades, se levantara un inventario de las bases de datos sobre organizaciones no gubernamentales que hay en el sistema de las Naciones Unidas. A juicio de ese miembro, esa medida, cuya ejecución inició ya el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (CCCSI) en 1988, ayudaría a evaluar la situación y a encontrar la fórmula óptima para crear una base de datos integrada en cumplimiento de lo dispuesto por el Consejo Económico y Social en la parte XI de su resolución 1996/31, de 25 de julio de 1996.

#### 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 Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, 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.

24. El CAC apoya en principio la idea de la Dependencia de que se coordinen las actividades de las organizaciones no gubernamentales y se haga su seguimiento mediante diversos mecanismos a nivel de los países y de las sedes. Según las observaciones de los miembros del CAC, la coordinación de las actividades realizadas con las organizaciones no gubernamentales se lleva a cabo principalmente por intermedio de las oficinas de relaciones externas o mediante coordinadores especiales establecidos expresamente para esos fines. En el terreno, dichas funciones se asignan a los directores, representantes o centros de coordinación de los organismos en los distintos países. En el caso del ACNUR, por ejemplo, se están estableciendo comités de vinculación entre las distintas organizaciones no gubernamentales, así como comités de coordinación entre los gobiernos, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales para los programas de todos los países. La FAO ha establecido en su sede una oficina especial encargada del enlace con las organizaciones no gubernamentales - la Dependencia de Cooperación con el Sector Privado y las Organizaciones no Gubernamentales - que tiene acceso a la información financiera relativa a la cooperación de la FAO con las organizaciones no gubernamentales y examina las propuestas sobre los proyectos que se han de realizar en conjunción con las organizaciones no gubernamentales.

25. El CAC reafirma la decisión del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones relativa a la evaluación de la necesidad de establecer un mecanismo interinstitucional que agrupe los centros de coordinación de las organizaciones no gubernamentales sobre cuestiones de programas y operaciones.

26. Al mismo tiempo, varios miembros del CAC expresaron dudas análogas a las que suscitó la recomendación 1, a saber, si desde el punto financiero se justifica que todas las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas designen, con dedicación exclusiva, oficiales de enlace con las organizaciones no gubernamentales en las sedes y a nivel de los distintos países. Asimismo, sustentan la firme convicción de que no puede haber una descripción uniforme de las funciones del oficial de enlace con las organizaciones no gubernamentales en las sedes, sino que sus funciones deben establecerse de manera que armonice con otras responsabilidades existentes dentro de la organización. Igualmente, los mencionados miembros del CAC no comparten la opinión contenida en el inciso b) de la recomendación 2, de que la coordinación con el gobierno, con otras instituciones nacionales y con las organizaciones que agrupan a las organizaciones no gubernamentales locales esté

necesariamente a cargo de funcionarios nacionales. Aunque los funcionarios nacionales cumplen por cierto una función útil, uno de los factores más importantes que ha de tenerse en cuenta ha de ser la objetividad del oficial al determinar qué organizaciones se han de elegir como asociadas. A este respecto, los mencionados miembros del CAC abrigan algunas dudas de que los funcionarios nacionales serán siempre completamente imparciales. Además, están firmemente convencidos de que los funcionarios nacionales no deben depender de un asesor técnico principal, a menos que sea en relación con un proyecto concreto, sino más bien de los directores de países y regionales, que tienen a su cargo la supervisión del programa general en la zona.

27. Algunos miembros del CAC lamentaron que en el estudio no se hiciera mención de sus actividades ni de la experiencia positiva recogida en la esfera considerada en la recomendación 2. Así, por ejemplo, en lo que respecta la exhortación de la Dependencia de que se obtuviera un mejor conocimiento de las organizaciones nacionales y locales, el Departamento de Información Pública ha mantenido, en la Sede y en el terreno (Centro de Información de las Naciones Unidas y Servicios de Información de las Naciones Unidas) la más prolongada relación (desde 1946) con las organizaciones no gubernamentales interesadas en las prioridades de las Naciones Unidas, tanto las que realizan actividades operacionales como las que se dedican a tareas de promoción, y esta experiencia y conocimiento deberían incluirse necesariamente en cualquier tipo de iniciativas interinstitucionales en materia de coordinación que se adopten en el futuro. A nivel de países, el Centro de Información de las Naciones Unidas y los Servicios de Información de las Naciones Unidas cuentan con una experiencia muy considerable en la realización de tareas conjuntas con organismos gubernamentales, con otras instituciones nacionales y con organizaciones no gubernamentales locales, incluidas las organizaciones patrocinadoras de las organizaciones no gubernamentales, y pueden proporcionar asesoramiento idóneo a los funcionarios de cualquier organismo que realice actividades en un país determinado. Muchas otras organizaciones y organismos han acumulado una experiencia análoga, lo cual debería haber sido tenido en cuenta por la DCI.

### **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.**

28. Muchos miembros del CAC están de acuerdo, en general, con las propuestas contenidas en las recomendaciones 3 y 4. Su principal argumento en favor de ese punto de vista es que, dado que se trata de una política establecida, las Naciones Unidas deberían colaborar más estrechamente con las organizaciones no gubernamentales. Para satisfacer las necesidades de estas organizaciones se necesitarán más recursos, incluso partidas presupuestarias independientes. En lo que respecta a la recomendación 4, la aprobación por el Consejo Económico y Social de su resolución 1996/31 sobre arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales, así como las medidas complementarias a varias conferencias mundiales, dará como resultado atraer a las Naciones Unidas un número mayor de organizaciones no gubernamentales nacionales. Para que las organizaciones no gubernamentales hagan una contribución útil a las actividades de las Naciones Unidas, será necesario que reciban una asistencia concreta y por eso es dable brindar apoyo a la propuesta de que se establezca una partida presupuestaria a tal efecto. Esa partida debería incluir renglones tales como personal, reuniones y consultas, equipo y viajes.

29. Otros miembros del CAC observaron que en la actualidad no cuentan con fondos del presupuesto ordinario para asignar directamente a actividades de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, los programas y proyectos que realizan con las organizaciones no gubernamentales se financian con cargo a recursos extrapresupuestarios y se realizan sobre la base de la participación en la financiación de los gastos o se financian mediante contribuciones de terceros. Se están promoviendo también formas innovadoras de cooperación financiera entre el público y los sectores privados. En el caso del PNUD, su nuevo ciclo de programación se basará en tres categorías principales de financiación de programas y proyectos, a saber: a) fondos del programa mundial destinados al apoyo de cuestiones intersectoriales relacionadas con el desarrollo humano sostenible; b) fondos de los programas regionales que han de ser utilizados por las direcciones regionales en apoyo de las principales esferas temáticas del PNUD (por ejemplo, la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente y la mujer y el desarrollo); y c) recursos a nivel de países utilizados para la realización de actividades en el plano nacional. En este contexto, el apoyo que ha de prestar el PNUD a las organizaciones no gubernamentales procederá de una combinación de los recursos mencionados; el PNUD continúa estudiando la forma en que se supervisará la asignación de esos fondos.

30. Varias organizaciones y organismos abrigan algunas reservas sobre las recomendaciones 3 y 4. A su juicio, lo más importante es hacer participar en la ejecución de programas y proyectos de las organizaciones operacionales de las Naciones Unidas a organizaciones no gubernamentales que tengan pertinencia y sean dignas de crédito. En tal caso, esa participación podría ser eficaz sin necesidad de establecer una partida presupuestaria separada destinada a las

actividades de las organizaciones no gubernamentales dentro de un proyecto determinado. En lo que respecta a la recomendación 4, esos organismos y organizaciones entienden que deberían dedicarse recursos a financiar la participación de organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo y de las economías en transición en reuniones, seminarios, cursillos y conferencias mundiales, en lugar de utilizarlos como fondos de ayuda administrativa para facilitar la asistencia de las organizaciones no gubernamentales a esos foros. Esto podría lograrse mediante una colaboración más estrecha entre las organizaciones y organismos, tengan o no actividades operacionales.

31. Para algunos miembros del CAC, la idea de abrir una partida presupuestaria, mencionada en ambas recomendaciones, no es clara ni parece muy realista. A su juicio, sería difícil establecer una partida presupuestaria de ese tipo, ya que la inmensa mayoría de las contribuciones de un organismo se destinan a proyectos concretos de cooperación técnica. En muchos organismos, los fondos en apoyo de las actividades que realizan las organizaciones no gubernamentales sobre el terreno proceden de fuentes extrapresupuestarias y se basan en propuestas programáticas concretas. Podría disponerse de una cuantía limitada en fondos del programa ordinario para facilitar la participación de las organizaciones no gubernamentales en seminarios, reuniones y conferencias internacionales y otros foros, tal como se sugiere en la recomendación 4, si así lo decidieran los respectivos órganos rectores, pero para esos fines se solicitan con mayor frecuencia fondos extrapresupuestarios.

32. El representante de un organismo observó que, dada su particular estructura y la función que desempeñan en sus actividades las organizaciones de obreros y empleadores, el volumen actual de la participación de otras organizaciones no gubernamentales en sus trabajos no justifica la creación de una partida presupuestaria ad hoc para dichas organizaciones. Dijo también que cabía formular interrogantes sobre el significado de la "asistencia administrativa" que se prestaría a las organizaciones no gubernamentales para facilitar su participación en los mencionados foros internacionales. Dicho organismo sostenía que, si se refiere al alojamiento en hoteles o reservas de pasajes, se trata de una tarea propia de agencias de viajes. Si se tiene la intención de proporcionar a las organizaciones no gubernamentales información sobre reuniones y seminarios, no es necesario asignar recursos adicionales, ya que todos los organismos de las Naciones Unidas cuentan con personal encargado expresamente de suministrar este tipo de información.

#### 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.

33. El CAC no hallaba dificultades en apoyar esta recomendación, puesto que la mayoría de las organizaciones y organismos ya han establecido sus propias directrices de política con arreglo a sus mandatos, en tanto que otros están elaborando tales directrices o examinando las existentes para garantizar un máximo de responsabilidad y el mantenimiento de normas aceptables por parte de las organizaciones no gubernamentales asociadas. Se procura garantizar, asimismo, que las directrices incorporen los principales criterios que deben satisfacer las organizaciones no gubernamentales que piden ser reconocidas como entidades consultivas, tales como el tener un carácter representativo y una autoridad reconocida, así como antecedentes establecidos en esferas que sean de la competencia de un organismo dado. En lo que respecta a la selección de organizaciones no gubernamentales, se opinó que las organizaciones no gubernamentales internacionales, los gobiernos o las oficinas regionales del PNUD y los directores de organismos de los países estarán en condiciones, en última instancia, de recomendar organizaciones no gubernamentales nacionales o locales que resulten adecuadas.

34. El PNUD ha comprobado que la tarea de elaborar directrices de política para la colaboración con las organizaciones no gubernamentales era un tanto complicada, y ha expresado algunas opiniones que podrían ser de interés para otras organizaciones y organismos. El PNUD decidió oficialmente ampliar su cooperación con una gama más amplia de organizaciones de la sociedad civil, con inclusión de organizaciones no gubernamentales de prestación de servicios, sindicatos, organizaciones de afiliados, medios de información, grupos basados en iglesias y organizaciones similares. La lección recogida de este proceso es el reconocimiento explícito de que el sector voluntario muestra una gran diversidad en sus funciones y formas y que, en consecuencia, un modelo único puede no resultar apropiado, dado el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil son responsables ante diferentes partes interesadas, entre ellas los organismos del sistema de las Naciones Unidas con los que colaboran, las bases de apoyo constitutivas de cada organización y los órganos gubernamentales que proporcionan apoyo financiero a sus actividades. A este respecto, el PNUD se pregunta si no sería preferible elaborar directrices de financiación para cada país, formulando al mismo tiempo un marco de políticas más amplio en el que se haga hincapié tanto en las limitaciones como en los beneficios del trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil en el contexto de un desarrollo humano sostenible.

#### 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 esta preocupación y en armonía con el propósito del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones 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.

35. La mayoría de los miembros del CAC apoya esta recomendación, ya que la responsabilidad es un requisito previo intrínseco de los programas y proyectos de cooperación técnica de los organismos. Las medidas adoptadas por las organizaciones y organismos en la esfera a la que se refiere la presente recomendación incluyen, entre otras cosas, el establecimiento de cuentas de fondos fiduciarios para todos los recursos recibidos para la ejecución de programas de cooperación técnica, la realización de consultas con los donantes para examinar la ejecución de las actividades de los proyectos y la utilización de fondos para ese fin según lo establecido en los distintos documentos de proyectos, así como la presentación a los respectivos órganos rectores de estados de cuentas comprobados. Estas y otras medidas análogas sirven de base no sólo para mejorar la rendición de cuentas de las organizaciones no gubernamentales sino también para garantizar normas de ejecución más elevadas y mejores prácticas operacionales.

36. Sin embargo, varios miembros del CAC sustentan puntos de vista diferentes con respecto a esta recomendación. Sobre la base de las prácticas seguidas en sus propias organizaciones, sostienen que el sistema de control propuesto no es necesario. A su juicio, los procedimientos actuales de supervisión de la ejecución y de evaluación constituyen un marco adecuado para encuadrar operaciones transparentes y sometidas a rendición de cuentas, ya que utilizan con respecto a las organizaciones no gubernamentales los mismos instrumentos de regulación de la transferencia de recursos financieros que se emplean para otras categorías de asociados externos, y aplican los mismos sistemas de control.

#### 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 las 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 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 Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones 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 el 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 Fondo de Población de las Naciones Unidas, 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.

37. Los miembros del CAC apoyan vigorosamente el sentido general de esta recomendación, a saber la necesidad de una participación más activa de las organizaciones no gubernamentales nacionales en el desarrollo económico y social de un país, ya que todas las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, en especial las que realizan actividades operacionales, tienen plena conciencia de todos los beneficios que reportan las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales a la construcción de sociedades equitativas y estables. Coinciden también con las opiniones de la DCI sobre la necesidad de hacer participar a las organizaciones no gubernamentales en todo el ciclo de un proyecto, desde la formulación hasta la ejecución; de establecer, en particular los fondos y programas de las Naciones Unidas, un sistema para la capacitación del personal de las organizaciones no gubernamentales nacionales; de elaborar criterios flexibles de selección de las organizaciones no gubernamentales, etc.

38. En lo que respecta a la propuesta que figura en el inciso a) de la presente recomendación, las observaciones de los miembros del CAC son análogas a las que formularon con respecto a la recomendación 1.

39. La propuesta que figura en el inciso c) es discutible, ya que a un organismo determinado no le interesan todas las organizaciones no gubernamentales sino sólo aquellas que realizan concretamente actividades en la esfera de competencia de ese organismo. Al respecto, los miembros del CAC formulan una advertencia contra la suposición de la DCI de que el sistema de cooperación de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales se orienta en su totalidad hacia el desarrollo, lo que no es cierto. Otra observación relacionada con esta propuesta es la de que, en lugar de pedir a cada organización y organismo del sistema de las Naciones Unidas que prepare una lista de organizaciones no gubernamentales nacionales que pudieran ser asociados potenciales del sistema, debería pedirse al PNUD que elaborara y actualizara periódicamente, en colaboración con otros organismos interesados, una lista de las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en la labor conjunta con distintas organizaciones y organismos. Si este punto de vista fuera aceptable, debería analizarse más a fondo.