



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/52/270
12 de septiembre de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Temas 20 a) y 120 del programa provisional*

FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA
DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE,
INCLUIDA LA ASISTENCIA ECONÓMICA ESPECIAL: FORTALECIMIENTO DE
LA COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA DE
LAS NACIONES UNIDAS

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

Ejecución de los programas de asistencia humanitaria
por medio de asociados en la ejecución

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Ejecución de los programas de asistencia humanitaria por medio de asociados en la ejecución" (JIU/REP/97/3).

* A/52/150 y Corr.1.



ANEXO

JIU/REP/97/3
[Original: inglés]

Ejecución de los programas de asistencia humanitaria por
medio de asociados en la ejecución

Preparado por Francesco Mezzalama

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 1997

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		4
I. INTRODUCCIÓN	1 - 7	8
II. DEFINICIÓN DE ASOCIADOS EN LA EJECUCIÓN	8 - 18	9
A. Organismos gubernamentales	12 - 13	10
B. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	14	13
C. Organizaciones intergubernamentales	15	13
D. Organizaciones no gubernamentales	16 - 18	13
III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS ASOCIADOS EN LA EJECUCIÓN	19 - 39	17
A. Procedimientos de selección	20 - 25	17
B. Procedimientos jurídicos	26 - 31	21
C. Procedimientos financieros y administrativos	32 - 39	25
IV. MECANISMOS DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	40 - 55	29
A. Supervisión	42 - 47	29
B. Evaluación	48 - 55	32
Notas		37

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
DCI	Dependencia Común de Inspección
FADES	Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
OUA	Organización de la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A los Estados Miembros les preocupa cada vez más la cuestión de la eficiencia y la eficacia con que se utilizan los recursos de que disponen las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En particular se dedica atención especial a los fondos voluntarios asignados para actividades relacionadas con la asistencia humanitaria. A los Estados Miembros les interesa tener un conocimiento claro y periódico del estado de esos fondos. Las organizaciones deben responder plenamente ante los Estados Miembros de cada actividad, tanto en lo que se refiere a la ejecución de los programas como a la gestión adecuada de los recursos financieros y humanos, e informarles en consecuencia.

Como se explica en el presente informe, diferentes órganos de control del sistema han señalado que no se informa adecuadamente a los Estados Miembros sobre la utilización de los fondos dedicados a actividades de asistencia humanitaria. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recurren a colaboradores de fuera y de dentro del sistema sobre la base de un acuerdo de ejecución relativo al desempeño de sus responsabilidades. La cuestión de la responsabilidad de los asociados en la ejecución, tanto en lo que respecta a la realización de los proyectos como al uso adecuado de los recursos, se ha vuelto más compleja por la presencia masiva de organizaciones no gubernamentales en la esfera de la asistencia humanitaria como asociados en la ejecución, que comparten una parte considerable de las operaciones. En realidad, ahí está lo novedoso de la situación: las organizaciones no gubernamentales han introducido una nueva dimensión en las actividades de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y han pasado a ocupar un espacio considerable. Esta novedad reciente exige que se considere desde un nuevo punto de vista la gestión de los recursos financieros de los asociados en la ejecución que se han vuelto indispensables en las operaciones de emergencia.

La Dependencia Común de Inspección (DCI) es plenamente consciente de las necesidades y responsabilidades de los órganos del sistema encargados del control y la comprobación de cuentas, que han de asegurar que se utilicen debidamente los recursos disponibles y que den cuenta de ellos los organismos humanitarios. La Dependencia es consciente también de que los problemas relacionados con las auditorías de los asociados en la ejecución, aunque sean más evidentes en algunos casos debido a la amplitud de las operaciones, son de carácter general. En la mayoría de los casos se ejecutan los programas y proyectos de asistencia humanitaria sin tener debidamente en cuenta los mecanismos de control a fin de cumplir las obligaciones eficazmente y a tiempo. La comunidad internacional ha sido testigo también de situaciones que exigen la adopción de medidas inmediatas con arreglo al mandato de cada organismo. En las situaciones de emergencia complejas, las organizaciones no pueden evitar que se dé prioridad a la ejecución y los resultados de los proyectos para centrar la atención después tal vez en la rendición de cuentas y las necesidades conexas. Por consiguiente, al evaluar las operaciones de asistencia humanitaria, en particular las situaciones de emergencia complejas, se han de tener en cuenta todos los elementos antes mencionados.

Existen dos tipos de operaciones de emergencia relacionadas con los programas de asistencia humanitaria a corto y largo plazo. Los procedimientos y directrices especiales existentes, que se aplican a una situación de

emergencia a corto plazo con arreglo a las necesidades específicas de las operaciones deberían seguir siendo flexibles¹. Sin embargo, como los programas y proyectos de asistencia humanitaria a largo plazo tienen connotaciones diferentes, la cuestión radica en si es posible aplicar las normas, reglas y procedimientos de contabilidad existentes a las situaciones de emergencia a largo plazo.

Por consiguiente, lo que interesa principalmente a los órganos de control en casos concretos, tales como la relación de trabajo del ACNUR con los asociados en la ejecución, es plantear una cuestión de interés general. El estudio de tales cuestiones le resultará útil al Inspector en sus intento de recomendar mejores procedimientos de control financiero y administrativo.

En el presente informe, la DCI tratará de examinar los principios que rigen el control financiero entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución. Entre ellos se cuentan los métodos y criterios de selección de los asociados en la ejecución, los procedimientos jurídicos, administrativos y financieros, los mecanismos de control y los procedimientos de presentación de informes.

Tras realizar un análisis a fondo de la situación y un debate con las organizaciones de asistencia humanitaria, el Inspector presenta las siguientes sugerencias y recomendaciones como contribución al esfuerzo que están haciendo los diversos órganos de control del sistema para mejorar la gestión general de los recursos financieros utilizados por los asociados en la ejecución y determinar los distintos niveles de responsabilidad de los que participan en las operaciones de asistencia humanitaria:

Recomendación 1. Como respuesta a la pluralidad y complejidad de los programas humanitarios, los asociados en la ejecución se han diversificado más y han pasado a desempeñar múltiples funciones. Debido a esta evolución, y también por razones de claridad, convendría clasificar los distintos tipos de asociados en la ejecución con arreglo a la actividad y la labor que realizan.

La cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se dedican a la asistencia humanitaria y sus asociados en la ejecución se basa en acuerdos y subacuerdos concertados con cada asociado. La identificación de las entidades de ejecución y su inclusión en una categoría específica ayudará a ajustar los acuerdos de ejecución a los mandatos y responsabilidades correspondientes a fin de asegurar un control administrativo y financiero adecuado de los programas. Esta actividad podría verse facilitada con la publicación de un manual en el que se enumeren los asociados en la ejecución por categorías, que se distribuiría para fines de consulta y asistencia en la selección de los asociados en la ejecución apropiados (véase el párrafo 18 infra).

Recomendación 2. La relación de trabajo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución se basa principalmente en la colaboración entre las partes y con menos frecuencia en condiciones contractuales. Dada la necesidad cada vez mayor de asistencia humanitaria y el consiguiente aumento del número de asociados en la ejecución, la selección de un asociado apropiado ha pasado a ser uno de los aspectos más

importantes del sistema de gestión de programas y proyectos. Ello exige un mecanismo bien elaborado que garantice la realización de los proyectos según lo convenido en el documento del proyecto y asegure la responsabilidad de los asociados en la ejecución. Para lograr esto las organizaciones deberían ser más exigentes al seleccionar a los asociados en la ejecución y deberían mejorarse los procedimientos jurídicos, administrativos y financieros que existen para tal selección. Facilitaría este proceso la creación de una lista selecta de asociados en la ejecución fiables que permita contar con un grupo básico de entidades de ejecución a las que recurrir (véanse la recomendación 5 y el párrafo 25 infra)

Los organismos de las Naciones Unidas podrían intercambiar información sobre los resultados obtenidos por los asociados en la ejecución² y también podrían celebrar consultas con la coalición de organizaciones no gubernamentales. Ahora bien, esto no debería impedir que se recurra a asociados en la ejecución cuando una situación especialmente compleja lo haga necesario o cuando sea importante su contribución al fomento de la capacidad.

Recomendación 3. Comparten la responsabilidad de la ejecución de un programa o proyecto el gobierno receptor y la organización del sistema de las Naciones Unidas interesada y su asociado en la ejecución. Los asociados en la ejecución son responsables de las actividades especificadas en el documento del proyecto y la organización sigue siendo responsable de los resultados generales del programa o proyecto de asistencia. A fin de que los asociados en la ejecución respondan en mayor medida de la realización del programa o proyecto se recomiendan las dos disposiciones siguientes (véanse los párrafos 26 y 28 infra):

a) Los acuerdos existentes con los asociados en la ejecución deberían incluir siempre una cláusula de responsabilidad financiera y prever auditorías, supervisión y evaluaciones adecuadas de sus actividades;

b) Es indispensable que todos los organismos de las Naciones Unidas incluyan en los acuerdos una cláusula en la que se definan las responsabilidades de los asociados en la ejecución y las consecuencias en caso de incumplimiento. Esa cláusula debería elaborarse bajo la dirección del Comité Permanente entre Organismos y las organizaciones humanitarias deberían dar su conformidad al respecto (véanse los párrafos 30 y 31 infra).

Recomendación 4. Los procedimientos y directrices financieros y administrativos actuales para la colaboración con los asociados en la ejecución están concebidos en forma pragmática y partiendo de la hipótesis de que la asistencia humanitaria es una tarea a corto plazo, por lo cual se preparan planes a corto plazo. Esta hipótesis no tiene en cuenta que la asistencia humanitaria exige una intervención a largo plazo. Sobre la base de estas conclusiones, el Inspector recomienda dos tipos de procedimientos administrativos y financieros:

a) Procedimientos administrativos y financieros especiales para las respuestas a situaciones de emergencia a corto plazo, como inundaciones, terremotos y corrientes de refugiados limitadas;

b) Un procedimiento administrativo y contable más uniforme y general para la asistencia humanitaria a largo plazo en situaciones como los conflictos internos y externos que se prolongan más allá de un período específico. El plazo límite para esta categoría de asistencia debería decidirlo el Comité Permanente entre Organismos en consulta con todos los organismos humanitarios (véase el párrafo 36 infra).

Recomendación 5. Las peticiones periódicas de la comunidad de donantes de que haya mayor transparencia y eficacia en función de los gastos respecto de los fondos que suministra han puesto de manifiesto que existen deficiencias en la gestión y la rendición de cuentas. La causa de ello está en una planificación deficiente y una supervisión y evaluación inadecuadas de los programas y proyectos. Se proponen las siguientes medidas correctivas:

a) Durante la primera etapa de la planificación de un programa o proyecto, todas las partes deberían convenir en un sistema eficaz de gestión de los recursos financieros y humanos con una definición clara de las responsabilidades respectivas (véase el párrafo 41 infra);

b) Todos los organismos humanitarios deberían otorgar la máxima prioridad al fortalecimiento de sus mecanismos de supervisión y control. Debería revisarse y actualizarse el mecanismo existente para satisfacer la necesidad de que mejore la eficiencia de la gestión de los programas y proyectos y se refuerce al mismo tiempo la ejecución de los programas (véase el párrafo 47 infra);

c) Si no lo han hecho ya, todos los organismos humanitarios deberían establecer una estrategia de evaluación a fin de:

- i) Seguir los progresos y logros de los asociados en la ejecución;
- ii) Determinar la eficacia en función de los gastos así como la capacidad de gestión financiera de los asociados en la ejecución;
- iii) Aprovechar para futuras asignaciones la experiencia adquirida con la selección de asociados en la ejecución en base a su historial (véase el párrafo 53 infra).

Recomendación 6. En los últimos años se ha vuelto más compleja la asistencia humanitaria al consistir tanto en operaciones de mantenimiento de la paz como de defensa de los derechos humanos. A medida que evolucionan y aumentan los problemas, aumenta también el número de asociados en la ejecución que necesitan orientación y directrices claras de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, es necesario un manual de organización que proporcione tal orientación y permita establecer una coordinación eficaz y una relación de trabajo adecuada entre las organizaciones y sus asociados en la ejecución. Las organizaciones que no hayan preparado ya un manual de asociación deberían hacerlo en consulta con sus principales asociados en la ejecución (véase el párrafo 55 infra).

I. INTRODUCCIÓN

1. Los órganos internos y externos de control descubrieron que había deficiencias en el control financiero y administrativo de los asociados en la ejecución del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de las actividades de asistencia humanitaria. Aunque, como se indica más adelante, su atención se centró más en unos agentes humanitarios que en otros debido a la magnitud de su participación, las organizaciones y los programas de las Naciones Unidas tienen, en distintas medida, problemas de rendición de cuentas y de control financiero. En 1994, la Junta de Auditores, en su informe sobre los fondos de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el año acabado el 31 de diciembre de 1993³, descubrió varias deficiencias en la ejecución de los proyectos por los asociados en la ejecución. Entre tales deficiencias se contaban: la falta de un plan de trabajo previo al comienzo de los proyectos y programas; una planificación de proyectos inadecuada; retrasos en la firma de acuerdos; la falta de una política uniforme para la selección de los asociados en la ejecución; estimaciones presupuestarias y control presupuestario inexactos; la falta de presentación de cuentas comprobadas y de certificados de auditoría; retrasos en la presentación de informes y normas inadecuadas para regularizar los gastos generales de los asociados en la ejecución. En consecuencia, la Junta formuló varias recomendaciones para mejorar la situación.

2. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), bajo la dirección de su Comité Ejecutivo, trató de resolver algunos de los problemas identificados. Sin embargo, aunque ha logrado corregir algunas de las deficiencias, la situación se sigue considerando insatisfactoria. Como consecuencia de ello, la Junta de Auditores, en su informe presentado a la Asamblea General en 1995, repitió varias de sus recomendaciones en lo relativo al control administrativo ejercido por el ACNUR sobre sus asociados en la ejecución haciendo referencia a la gestión de programas, la gestión financiera y el control de inventarios, así como a la eficiencia del sistema de adquisiciones tanto para la sede como sobre el terreno⁴.

3. Del mismo modo, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en su informe presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones, expresó también preocupación porque varias de las conclusiones de la Junta, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los programas en relación con el ACNUR y sus asociados en la ejecución, no fueran nuevas y que la Junta hubiera tenido que reiterarlas al no haberse aplicado las recomendaciones que había formulado en otras ocasiones ni haberse adoptado medidas complementarias en las oficinas auxiliares del ACNUR⁵.

4. La Asamblea General, en su resolución 50/204 B de 23 de diciembre de 1995, expresó también profunda preocupación por la falta de un control administrativo adecuado sobre los programas que llevan a cabo los asociados en la ejecución. En consecuencia, pidió a la Alta Comisionada que, con carácter urgente, aplicara las recomendaciones de la Junta de Auditores, teniendo en cuenta las opiniones expresadas por los Estados Miembros y manteniendo plenamente informada a la Junta de las medidas que se fueran adoptando y pidió a la Junta que informara al respecto a la Asamblea General en su quincuagésimo primer período de sesiones.

5. En abril de 1996, el Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, en respuesta a las observaciones de la Junta de Auditores y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre aspectos de la gestión financiera y de programas, en particular los relativos a la supervisión y control de los asociados en la ejecución, instó al ACNUR a tomar todas las medidas necesarias para asegurar un control administrativo y financiero adecuado de sus programas, incluidos los que ejecutan sus asociados⁶.

6. Atendiendo a las peticiones y recomendaciones de la Asamblea General, la Junta de Auditores, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y otros órganos de control de las Naciones Unidas, el ACNUR tomó varias medidas para mejorar la situación y ha establecido un calendario para la aplicación de la mayoría de las recomendaciones de la Junta, incluidas las relativas a los asociados en la ejecución. Según el calendario, varias de las recomendaciones serán aplicadas antes de que termine 1997⁷. Con estos antecedentes, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, apoyada por el ACNUR, pidió a la DCI que examinara las políticas y procedimientos que rigen las relaciones entre las organizaciones de asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución. El objetivo consiste, entre otras cosas, en hacer sugerencias sobre cómo ajustar las políticas y procedimientos existentes para que respondan mejor a las necesidades actuales de los organismos de proporcionar mejor orientación y controlar sus actividades ejecutadas por sus asociados en la ejecución, de modo que los programas de asistencia humanitaria sean en general más eficaces y transparentes.

7. El Inspector ha hecho varias propuestas a fin de satisfacer esas necesidades. Da las gracias a todos los que han contribuido a la preparación del presente informe y lamenta que todas las opiniones expresadas en detalle no pudieran incorporarse a este documento debido a la falta de espacio.

II. DEFINICIÓN DE ASOCIADOS EN LA EJECUCIÓN

8. La definición de asociados en la ejecución en el contexto del presente informe presupone la prestación de asistencia humanitaria. De acuerdo con la clasificación del Comité Administrativo de Coordinación, aplicada por la DCI con una ligera modificación, la asistencia humanitaria se proporciona a las víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre, incluidas las situaciones de emergencia complejas a corto y largo plazo.

9. Una definición de asociado en la ejecución que puede adaptarse a la mayoría de las organizaciones de asistencia humanitaria podría resumirse de la siguiente manera: una organización o un organismo, ya sea gubernamental, no gubernamental, intergubernamental, organismo especializado de las Naciones Unidas, o multilateral, al cual una organización de las Naciones Unidas delega la función de llevar a cabo programas o proyectos y proporciona fondos para ese fin sobre la base de acuerdos concertados entre las partes interesadas.

10. Las organizaciones, programas y departamentos del sistema de las Naciones Unidas analizados en el presente informe cuyas actividades consisten fundamentalmente en la prestación de asistencia humanitaria son: el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, el ACNUR, el UNICEF, la FAO, el PMA y la OMS. En virtud de sus mandatos, el ACNUR,

el UNICEF y el PMA se dedican plenamente a la prestación de asistencia humanitaria. La participación de la FAO y la OMS se circunscribe al nivel secundario de sus operaciones. Recientemente, el FNUAP, con arreglo a su mandato de abordar las cuestiones relativas a la población y la salud genésica, incluida la planificación de la familia, ha incluido en sus actividades las intervenciones en operaciones de socorro. Presta asistencia por conducto de las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. La función del Departamento de Asuntos Humanitarios, cuyo jefe es el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, es coordinar las actividades de prestación de asistencia humanitaria por conducto del Comité Permanente entre Organismos. Esta coordinación se refiere a las emergencias causadas por desastres naturales de acuerdo con el mandato exclusivo del Departamento y también, cuando lo justifica el caso, a las emergencias complejas. Aunque la reducción de los desastres no está abocada por el presente informe, cabe mencionar las funciones que cumple el Departamento en esa actividad concreta, fundamentalmente en colaboración con los gobiernos y sus respectivas instituciones y con el PNUD por el lado de los organismos. Las actividades del PNUD consisten principalmente en la prestación de asistencia para el desarrollo. No obstante, algunos aspectos de sus actividades contienen elementos de asistencia humanitaria. El coordinador residente de las Naciones Unidas, que en la mayoría de los países es el representante residente del PNUD, se encarga de velar por la coordinación global de todas las actividades del sistema en el ámbito del país, incluida la asistencia humanitaria, cuando es designado coordinador de actividades humanitarias. El Comité Permanente entre Organismos participa en el proceso de selección del coordinador de actividades humanitarias. Existe un consenso en que, en principio, la tarea del coordinador de actividades humanitarias debería asignarse al coordinador residente de las Naciones Unidas cuando fuere posible⁸.

11. A medida que aumenta la necesidad de asistencia humanitaria, que se ve agravada por las emergencias complejas, se hace más necesario también utilizar un número mayor de asociados en la ejecución. Según sea el tipo de asistencia humanitaria que se requiere, las organizaciones del sistema las Naciones Unidas deben utilizar principalmente cuatro tipos de asociados en ejecución: organismos o departamentos gubernamentales especializados, otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. En algunos casos también se utiliza, el sector privado mediante una relación contractual (véase el cuadro 9 infra) pero no en calidad de asociado.

A. Organismos gubernamentales

12. Los organismos gubernamentales incluyen los ministerios, los departamentos, las dependencias u otras entidades nacionales designadas para prestar asistencia humanitaria en nombre del Gobierno y participar en la preparación y ejecución de proyectos de socorro a las víctimas de los desastres, incluidos los refugiados y las personas desplazadas. Las definiciones dadas por las organizaciones se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1

Definición de organismo gubernamental por organización

Organización	Definición
Departamento de Asuntos Humanitarios	No se proporcionó.
PNUD	Cuando el PNUD y el Gobierno, representado por la autoridad nacional de coordinación, deciden encarar un programa o proyecto de ejecución nacional, asignarán la responsabilidad de la gestión global del programa o proyecto a un organismos de ejecución. Esa función de gestión entraña la planificación de las actividades del proyecto, la supervisión de la ejecución, la evaluación de los progresos y la calidad técnica, el logro de los objetivos, las repercusiones, la responsabilidad administrativa por la utilización de fondos, etc.
FNUAP	Similar a la del PNUD. No obstante, en algunos casos en que el Gobierno no cumple una función operacional, el FNUAP trata directamente con el asociado en consultas con las autoridades y comunidades locales.
ACNUR	Colabora con una gran variedad de organismos gubernamentales, incluidos ministerios, departamentos encargados de asuntos de refugiados, principales ministerios de Estado centrales y otros organismos.
UNICEF	Institutos y organizaciones bajo la supervisión directa de un gobierno y sus mecanismos de adopción de decisiones. Los organismos financiados por el Gobierno pero regidos por normas y reglamentos autónomos no se consideran gubernamentales.
FAO	La definición difiere entre los países. La definición general es la de autoridad nacional especializada, técnica y operacionalmente responsable de la gestión de un determinado sector económico bajo la supervisión legislativa y ejecutiva de un gobierno reconocido.
PMA	Departamento, oficina o ministerio designado como organismo de ejecución del PMA respecto de las entidades que cumplen los requisitos para recibir asistencia del PMA.
OMS	Organismo financiado por un gobierno (no una organización no gubernamental)

13. El tipo de organismo gubernamental utilizado por el sistema como asociado en la ejecución incluye centros de socorro y rehabilitación, ministerios o departamentos de salud, ministerios o departamento de asuntos sociales, ministerios o departamentos del interior, ministerios de agricultura y otros ministerios, departamentos y entidades nacionales dedicadas a la prestación de asistencia humanitaria, así como aquellas creadas para atender los problemas relativos a los refugiados. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria utilizan organismos gubernamentales como asociados en la ejecución. Algunos de ellos proporcionan asistencia humanitaria por conducto de organizaciones no gubernamentales, incluidas las nacionales. El cuadro 2 muestra el tipo de organismo gubernamental utilizado por las distintas organizaciones.

Cuadro 2

Tipo de organismo gubernamental utilizado como asociado en la ejecución

Organización	Tipo de organismo gubernamental				Organismos de otro tipo
	Socorro/ rehabilitación	Ministerio o departamento de salud	Ministerio o departamento de asuntos sociales	Ministerio o departamento del interior	
Departamento de Asuntos Humanitarios	X	X	X	X	X
PNUD	X	X	X	X	Ministerios o departamentos y entidades nacionales que prestan asistencia humanitaria
FNUAP	-	X	X	X	-
ACNUR	X	X	X	X	Ministerios creados para atender los problemas de los refugiados
UNICEF	X	X	X	X	Comités interministeriales y oficinas creadas en respuestas a determinadas crisis
FAO	X ^a (1 país*) Ministerio o Departamento de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales				
PMA	X	X	X	X	Ministerio de Agricultura
OMS	X	X	-	-	-

^a Un país.

B. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

14. En casi todas las intervenciones de asistencia humanitaria, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas contribuyen conjuntamente a la ejecución de proyectos de acuerdo con sus mandatos y especialización. Los organismos firman un memorando de entendimiento que rige la cooperación entre dos o más organizaciones. En el memorando de entendimiento se indicarán el propósito del acuerdo y los objetivos que se persiguen, las esferas concretas de colaboración y coordinación, las funciones de ambas organizaciones y las condiciones generales. Se han firmado memorandos de entendimiento entre el ACNUR y el PMA, el UNICEF y el ACNUR, el FNUAP y el ACNUR y el PNUD y el ACNUR. También se han firmado memorandos con la OIM.

C. Organizaciones intergubernamentales

15. Las Organizaciones intergubernamentales están constituidas por varios gobiernos y regidas por un mandato conferido por sus órganos legislativos en determinadas esferas dentro del marco de la asistencia humanitaria. Las Naciones Unidas cooperan con dichas organizaciones en la esfera de la asistencia humanitaria. Ejemplos de ellas son, la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos, la Unión Europea, la Liga de los Estados Árabes, el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Comunidad del Caribe, la Comunidad de Estados Independientes, la Secretaría del Commonwealth, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

D. Organizaciones no gubernamentales

16. En el informe de la DCI 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), figura la siguiente definición de organización no gubernamental:

"Las organizaciones no gubernamentales 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 gubernamentales 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."

Como se explica en el informe mencionado, las organizaciones no gubernamentales aportan una cantidad considerable de fondos propios en la prestación de asistencia humanitaria y se han convertido en importantes asociadas del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución de sus proyectos y programas.

17. Durante el período 1994-1995, las organizaciones de las Naciones Unidas dedicadas a la asistencia humanitaria cooperaron con 2.103 asociados en la ejecución de 2.098 proyectos y subproyectos. De los 2.103 asociados, 189 eran organismos gubernamentales, 14 organismos de las Naciones Unidas y 1.897 organizaciones no gubernamentales (283 internacionales y 1.614 nacionales), no se determinaron los tres restantes. Los principales asociados en la ejecución utilizados por el PMA, el ACNUR y la FAO son las organizaciones no gubernamentales nacionales. De los 2.098 proyectos, 285 fueron ejecutados por organismos gubernamentales, 73 por organismos de las Naciones Unidas, 615 por organizaciones no gubernamentales internacionales, 1.068 por organizaciones no gubernamentales nacionales y 57 por organizaciones de otro tipo. Los gastos totales de ejecución de esos proyectos ascendieron a 1.200 millones de dólares (véanse el cuadro 3 y el gráfico para obtener más detalles). En el mismo período, el sistema de las Naciones Unidas gastó aproximadamente 10.000 millones de dólares en concepto de socorro, desarrollo y operaciones de mantenimiento de la paz, de los cuales el 73% se destinó a socorro y desarrollo y el 27% a operaciones de mantenimiento de la paz.

Cuadro 3

Número total de asociados en la ejecución, número total de proyectos ejecutados por ellos y costo total de los proyectos administrados por los asociados durante el período 1994-1995

Organización	Tipo y número de asociados en la ejecución	Número total de proyectos administrados por los asociados en la ejecución	Costo total de los proyectos administrados por los asociados en la ejecución (En dólares EE.UU.)
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	-	14 945 391
FNUAP	Organismo gubernamental	5	Porcentaje (18)
	Organismo de las Naciones Unidas	4	(51)
	Organización no gubernamental internacional	4	(18)
	Organización no gubernamental nacional	3	(13)
	Otros asociados	1	(41)
		10	Costo total 3 533 905
ACNUR	Organismo gubernamental	154	321 657 549
	Organismo de las Naciones Unidas	10	26 467 420
	Organización no gubernamental internacional	128	468 314 918
	Organización no gubernamental nacional	336	280 381 238
	Otros asociados	1	39 904 494
PNUD	No se dispone de datos	No se dispone de datos	No se dispone de datos
UNICEF	No se proporcionaron datos	No se proporcionaron datos	No se proporcionaron datos
FAO	Organismo gubernamental	3	9 345 594 ^a
	Organismo de las Naciones Unidas	Ninguno	-
	Organización no gubernamental internacional	34	681 000 ^b
	Organización no gubernamental nacional	175	792 000 ^c
	Otros asociados	1	No se dispone de datos
PMA	Organismo gubernamental	-	No se proporcionaron datos
	Organismo de las Naciones Unidas	-	
	Organización no gubernamental internacional	115	
	Organización no gubernamental nacional	1 100 ^d	
OMS	Organismo gubernamental	27	1
	Organismo de las Naciones Unidas	Ninguno	-
	Organización no gubernamental internacional	2	3
	Organización no gubernamental nacional	-	559 700
	Otros asociados (centros de colaboración)		300 000

^a Se refiere a dos países: Rwanda y Sierra Leona.

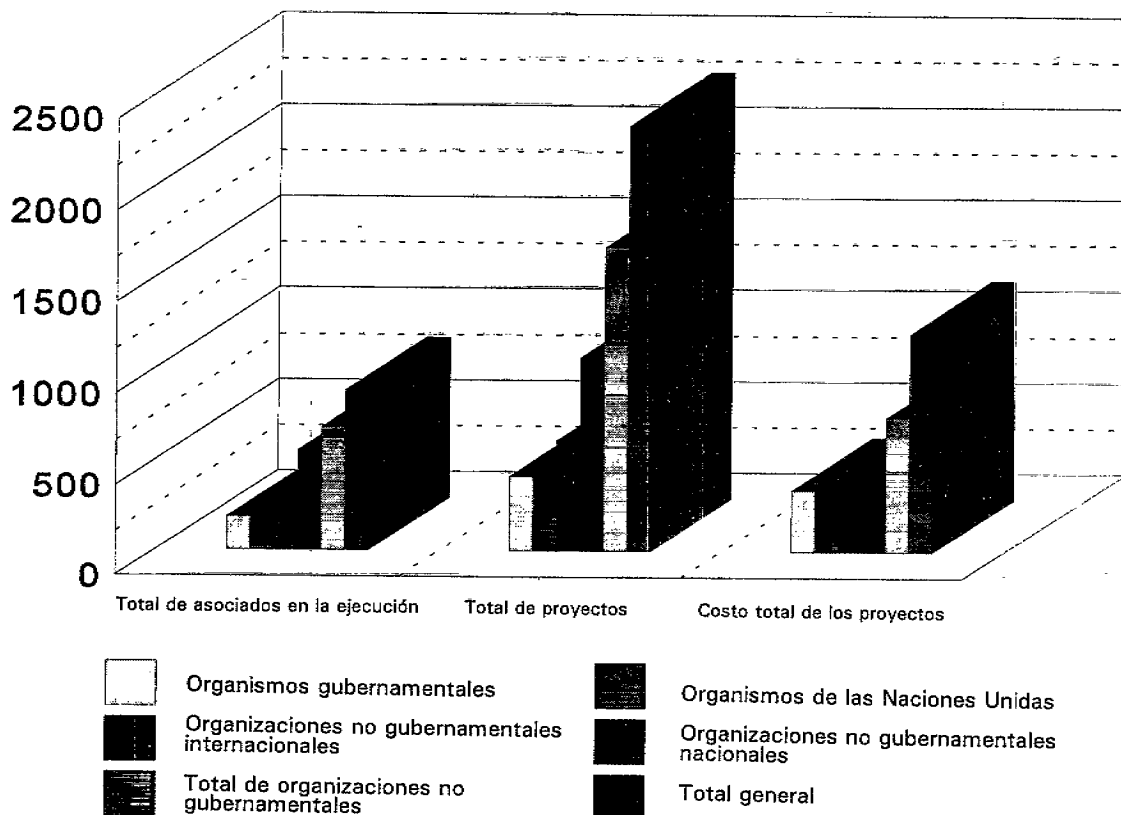
^b El costo corresponde a las 16 organizaciones no gubernamentales internacionales que administraron 139 proyectos en el Afganistán. En Burundi, ocho organizaciones no gubernamentales internacionales administraron tres proyectos, no se indicaron los costos. En Liberia, siete organizaciones no gubernamentales internacionales; no se indicaron los proyectos ni su costo. En Sierra Leona, tres organizaciones no gubernamentales internacionales administraron un proyecto; no se indicó el costo.

^c Se refiere a 159 organizaciones no gubernamentales locales que administraron 456 proyectos en el Afganistán.

^d No siempre con acuerdos escritos.

Gráfico

Comparación entre los asociados en la ejecución, 1994-1995



18. Del análisis anterior se desprende que, a medida que han aumentado y se han hecho más complejos los programas y operaciones de carácter humanitario, los asociados en la ejecución se han diversificado más y han pasado a desempeñar funciones múltiples. Abarcan gobiernos, organismos gubernamentales especializados, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y el sector privado. Por ello, sería aconsejable categorizar los distintos tipos de asociados en la ejecución y clasificarlos de acuerdo con su actividad y rendimiento. Para tal fin se han establecido cuatro categorías principales. El resultado de ese estudio podría ampliarse con la publicación de un manual en el que se enumeren los asociados en la ejecución por categorías, que se distribuiría para fines de consulta de las partes interesadas y asistencia en la selección de los asociados apropiados. El reagrupamiento de asociados en la ejecución podría ayudar a ajustar los acuerdos de ejecución conforme a sus mandatos y funciones.

III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS ASOCIADOS EN LA EJECUCIÓN

19. La relación entre las organizaciones de asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución se basa principalmente en la colaboración. Sin embargo, la complejidad de algunas operaciones requiere que, en algunos casos, la relación se base en arreglos contractuales. Esa relación se rige por tres procedimientos que abarcan los aspectos de selección, los aspectos jurídicos y los administrativos y financieros.

A. Procedimientos de selección

20. Cada organización tiene su propio proceso de selección de asociados en la ejecución, que se basa en varios factores en función de la escala y el tipo de asistencia necesaria. Esos diferentes procesos tienen algunos elementos en común, entre ellos la preferencia del gobierno y las prácticas adoptadas por las organizaciones para designar asociados en la ejecución.

21. El primer paso en el proceso de selección consiste en una solicitud de asistencia presentada por el gobierno o en una propuesta de una organización no gubernamental a una organización de las Naciones Unidas. Una vez que se determina la necesidad y se acepta la solicitud, el gobierno puede proponer arreglos de ejecución en la etapa de formulación del proyecto. Posteriormente, la organización de las Naciones Unidas hará una preselección de los asociados y seleccionará el mejor de acuerdo con los criterios establecidos. Aunque algunas organizaciones dan prioridad a los organismos gubernamentales, habitualmente los asociados son organismos o departamentos gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. En algunos casos se seleccionará más de un asociado y cada uno de ellos ejecutará un componente del proyecto. Compete a la sede de la organización dar la autorización final para seleccionar a un asociado en la ejecución, incluido un organismo gubernamental, sobre la base de información recibida de las oficinas sobre el terreno. El cuadro 4 indica los distintos procedimientos utilizados por las organizaciones para seleccionar asociados en la ejecución.

22. En los criterios de selección de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas se tiene en cuenta una combinación de conocimientos especializados, infraestructuras existentes, bajos costos operacionales, relación a largo plazo con la organización, interés en el fomento de la capacidad, conocimiento del tema, capacidad para contribuir financieramente al proyecto, y una buena reputación. Además, las organizaciones no gubernamentales normalmente deben estar registradas legalmente en el país en que funcionan y deben tener cuentas separadas para los gastos en que incurran en nombre de la organización de las Naciones Unidas. Además, el PNUD exige que sus asociados en la ejecución sean capaces de ejecutar proyectos en la etapa posterior a los conflictos (consolidación de la paz).

Cuadro 4

Procedimientos utilizados por las organizaciones
para seleccionar asociados en la ejecución

Organización	Procedimiento de selección
Departamento de Asuntos Humanitarios	La selección se hace caso por caso en función de las condiciones locales, el tipo de desastre, la eficacia en función de los costos y los deseos de los donantes.
PNUD	Compete al Administrador decidir sobre la elección de un organismo de ejecución. La recomendación del Representante Residente constituye uno de los tres elementos que se tienen en cuenta al efectuar la selección; los otros dos son la preferencia del gobierno y las prácticas adoptadas por el PNUD en cuanto a la designación de organismos.
FNUAP	En primer lugar, es necesario evaluar la función de los distintos tipos de financiamiento. Tras un examen con los asociados habituales, principalmente el ACNUR y los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, se procede a la elección. Posteriormente, se formula el proyecto con la cooperación plena del asociado elegido y las autoridades.
ACNUR	La selección de un asociado en la ejecución es una combinación de disponibilidad, especialización apropiada, conocimiento del tema, capacidad de contribuir al proyecto y solvencia financiera.
UNICEF	Se celebran consultas conjuntas y se obtiene el acuerdo del gobierno que conducirá a la selección de un determinado ministerio u organismo gubernamental. En el caso de las organizaciones no gubernamentales, la selección se hará caso por caso sobre el terreno o mediante acuerdos institucionales.
FAO	El criterio de selección difiere entre los países. Los ejemplos dados son: <u>Afganistán</u> . Reputación sobre la base de la labor con otros organismos de las Naciones Unidas. Preparación detallada de las propuestas de proyectos. Penetración/ubicación geográfica. Ser integrante de un órgano de coordinación de organizaciones no gubernamentales. <u>Angola</u> . El asociado gubernamental es el Ministerio de Agricultura. Las organizaciones no gubernamentales se seleccionan sobre la base de los programas, la capacidad de ejecución, la esfera de acción y los vínculos con el Ministerio de Agricultura provincial. <u>Burundi</u> . Los asociados en la ejecución se eligen entre las organizaciones no gubernamentales que participan en el grupo de coordinación del sector agrícola.

Cuadro 4 (continuación)

Organización	Procedimiento de selección
<p><u>Iraq</u>. Competencia técnica. Aspectos administrativos y relacionados con la autoridad. <u>ex Yugoslavia</u>. Conocimientos especializados en agricultura y/o agronomía. Mediante la contratación de la FAO, los agrónomos locales y nacionales preparan el plan de distribución correspondiente a la plantación.</p> <p><u>Liberia</u>. Se anuncia la necesidad de recurrir a un asociado en la ejecución. El asociado presenta una propuesta, que se evalúa y compara con otras.</p> <p><u>Rwanda</u>. Conversaciones con el ministerio interesado.</p> <p><u>Sierra Leona</u>. a) reunión de información a través de organismos de las Naciones Unidas e institutos nacionales sobre la fiabilidad y capacidad técnica de los posibles asociados; b) contactos directos y conversaciones para determinar la fiabilidad y capacidad técnica; c) examen de la ejecución pasada.</p> <p><u>Somalia</u>. a) estudio de la zona del proyecto por los organismos que cumplen con los criterios de selección; b) verificación del interés del asociado más apropiado por cooperar en la esfera de la asistencia; c) preparación de un convenio o memorando de entendimiento para la firma del asociado en la ejecución.</p>	PMA
<p>El gobierno solicita asistencia o una organización no gubernamental presenta una propuesta al PMA y se la designa asociado en la ejecución; o bien, una vez que se determina la necesidad de asistencia, el personal del PMA preselecciona organizaciones que realizan actividades en el sector de la asistencia alimentaria y selecciona la mejor sobre la base de los criterios establecidos. Se designa al asociado en la ejecución en consulta con el gobierno.</p>	OMS
<p>Por recomendación de los donantes, sobre la base del rendimiento y la experiencia anterior, o por estar ya colaborando en los países interesados o demostrar interés en hacerlo con arreglo a las directrices nacionales.</p>	

23. En relación con los criterios de selección y los acuerdos con los asociados en la ejecución, el ACNUR ha producido un folleto que contiene un "código de conducta". Se trata de un acuerdo marco de colaboración con las organizaciones no gubernamentales que debe ser firmado por los organismos que celebrarán acuerdos de ejecución de proyectos como parte de su compromiso por lograr la mejor calidad posible de servicios a los refugiados. El documento incluye directrices para las organizaciones no gubernamentales, los organismos humanitarios no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales, y establece las bases generales y los mecanismos de coordinación en lo que respecta a sus relaciones recíprocas y con otros organismos, así como las normas de conducta que debe cumplir el personal de las organizaciones no gubernamentales que participan en las operaciones coordinadas por el ACNUR. El documento también contiene recomendaciones a los gobiernos de los países afectados por desastres, gobiernos donantes y organizaciones intergubernamentales. El Inspector elogia esta iniciativa adoptada en cumplimiento de la recomendación 2 supra. Los criterios utilizados por los distintos organismos se indica en el cuadro 5.

Cuadro 5

Criterios utilizados por las organizaciones para seleccionar asociados en la ejecución

Criterios para seleccionar asociados en la ejecución						
Organización	Conocimientos especializados	Infraestructura existente	Costos más bajos	Relación duradera	Interés en el fomento de la capacidad	Otros criterios
Departamento de Asuntos Humanitarios	X	X	X	X	X	X
PNUD	X	X	X	X	X	Capacidad de ejecutar un proyecto después de un conflicto (consolidación de la paz)
FNUAP	X	X	X	X	X	Presencia en el terreno, disposición para llevar a cabo actividades relacionadas con la salud genésica
ACNUR	X	-	X	X	X	Todos sus asociados deben firmar un "código de conducta"
UNICEF	X	X	X	X	X	Solicitud del gobierno/contactos en el terreno
FAO	X ^a	X ^a	X ^b	X ^c	X ^c	Experiencia positiva anterior con la organización
PMA	X	X	X	X	X	-
OMS	X	X	-	X	-	Tener suficientes fondos para sufragar sus gastos propios de personal e infraestructura

^a Siete países.

^b Un país.

^c tres países.

24. El análisis realizado hasta la fecha, aunque no es exhaustivo, demuestra la complejidad del proceso de selección. El marco adoptado por los organismos no garantiza necesariamente que los principios se apliquen plenamente a la práctica. Las limitaciones impuestas por las emergencias y la urgencia con que se debe intervenir hacen aún más difícil encontrar asociados apropiados, evaluar las capacidades y supervisar las posibilidades de ejecución. Las deficiencias de los asociados, en la mayoría de los casos en relación con la gestión de recursos y la ejecución global de los proyectos, se descubren durante la etapa de ejecución o tras la finalización del proyecto. Como consecuencia, esas deficiencias afectan a la ejecución eficaz de los proyectos, requieren recursos financieros y humanos adicionales, exigen en algunos casos la presentación de una demanda judicial y originan demoras en la presentación de informes a los Estados Miembros.

25. La selección de un asociado apropiado es uno de los aspectos más importantes del sistema de gestión de programas y proyectos y exige un mecanismo bien elaborado que garantice la realización de los proyectos según lo convenido en el documento del proyecto y asegure la responsabilidad de los asociados en la ejecución. Para lograr esto las organizaciones deberían ser más exigentes al seleccionar a los asociados en la ejecución, lo que contribuiría a aumentar la eficacia de la gestión y el control financiero. Facilitaría este proceso la creación de una lista selecta de asociados en la ejecución fiable que permita contar con un grupo básico de entidades de ejecución a las que recurrir.

B. Procedimientos jurídicos

26. Se da por entendido que debe obtenerse el consentimiento del gobierno del país en el que se realizará el programa a fin de establecer el mandato para prestar asistencia humanitaria. Posteriormente se negociará un subacuerdo contractual entre una organización de las Naciones Unidas y un asociado en la ejecución. Las formas de cooperación, así como las demás condiciones de la ejecución de los proyectos, forman parte integrante del subacuerdo. Según sea el caso, habrá que determinar si se da prioridad a las situaciones en que sea necesario prestar asistencia para salvar vidas o a una situación de conflicto en un lugar cuya autoridad local esté debilitada o fragmentada. El sistema de las Naciones Unidas aplica principios jurídicos para garantizar que el desempeño de los asociados se ajuste a las condiciones establecidas en el subacuerdo (véase el cuadro 6). La utilización de procedimientos puede variar de una organización a otra. Algunas utilizan el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, otras una cláusula tipo que define las responsabilidades del asociado. En otros casos, las organizaciones firman una carta de entendimiento con el país receptor y un memorando de entendimiento con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Otras utilizan los denominados acuerdos de ejecución de tareas para la prestación de un servicio o la realización de una tarea determinada de corta duración sin supervisión. El pago final se efectúa una vez cumplidas satisfactoriamente las tareas y recibido un informe financiero.

27. En algunas organizaciones, por ejemplo el PNUD, las organizaciones no gubernamentales asociadas no se han designado hasta ahora organismos de ejecución propiamente dichos, y su participación en la ejecución de los proyectos del PNUD en la mayor parte de los casos se ha formalizado en el componente de subcontratación del documento de proyecto conexo. El FNUAP puede encargarse de la ejecución de un proyecto a más de un asociado y delega autoridad a sus representantes en los países. Se puede subcontratar con otro asociado la ejecución de algunas partes del proyecto. No obstante, otras organizaciones, como el ACNUR, han delegado la responsabilidad de los acuerdos de ejecución a los representantes sobre el terreno, quienes firman el subacuerdo con el asociado. En el ACNUR, los acuerdos concertados por la sede se utilizan con menor frecuencia y se consideran la excepción. Los acuerdos concertados por la sede y por las oficinas en el terreno contienen las mismas condiciones. Se incorpora una cláusula adicional al subacuerdo cuando se aplica a un gobierno u organismo gubernamental.
28. Comparten la responsabilidad de la ejecución de un proyecto el organismo de las Naciones Unidas y su asociado en la ejecución, con la excepción del PNUD, en donde el organismo de ejecución es plenamente responsable de la ejecución del proyecto. Los asociados son responsables de las actividades que figuran en el documento de proyecto firmado por ambas partes, y el organismo de las Naciones Unidas es responsable de los resultados generales del programa de asistencia. Esta situación es objeto de una sugerencia concreta en la recomendación 3 supra.
29. Hay varios mecanismos por los que los organismos garantizan el cumplimiento del acuerdo por el asociado en la ejecución. Esos mecanismos son, entre otros, los informes financieros anuales, los informes semestrales, los informes trimestrales, los informes comprobados por auditores internos y externos, las visitas al terreno del personal de los organismos, la supervisión periódica por las dependencias geográficas, los informes narrativos sobre los progresos alcanzados, los informes operacionales periódicos y las reuniones, así como los informes de mitad del período y los informes finales sobre las actividades y los aspectos financieros (véase el cuadro 6 que figura a continuación).
30. El procedimiento para resolver los casos de incumplimiento por los asociados en la ejecución de las condiciones de los acuerdos también varía entre las organizaciones. Algunas organizaciones aplican mecanismos previstos en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas; otras simplemente rescinden el acuerdo e incluso otras examinan la situación, tratan de negociar y finalmente someten el caso a la sede. Otras organizaciones suspenden el cumplimiento de obligaciones mediante notificación escrita a la parte que no ha cumplido y rescinden la carta o memorando de entendimiento. Por otro lado, hay organizaciones cuyos documentos de proyecto no incluyen cláusulas que definen las directrices operacionales en caso de incumplimiento de las condiciones del acuerdo. Los informes financieros y estados e informes financieros comprobados de la Junta de Auditores subrayaron la necesidad del mejoramiento de la supervisión del cumplimiento de los contratos y el fortalecimiento de la cláusula de penalización por incumplimiento⁹ (resolución 49/216 C de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1994). En el cuadro 7 se dan ejemplos de los procedimientos utilizados por distintas organizaciones para resolver casos en que los asociados en la ejecución no cumplen con las condiciones del acuerdo.

Cuadro 6

Mecanismos utilizados para garantizar el cumplimiento de los acuerdos concertados por las organizaciones de las Naciones Unidas con los asociados en la ejecución

Organización	Mecanismos							Otros
	Informe financiero anual presentado por el asociado	Informe semestral presentado por el asociado	Informe financiero trimestral presentado por el asociado	Auditorías por los auditores internos de las Naciones Unidas	Auditorías por auditores privados	Visitas o misiones sobre el terreno del personal de las Naciones Unidas		
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	-	-	-	-	X	Supervisión periódica de la ejecución del proyecto por las dependencias geográficas	
PNUD	X	X	X	X	X	X		
FNUAP	X	X	X	X	X	X	Deben tomarse en cuenta cuatro factores: la presencia o no de personal del FNUAP, el volumen de fondos asignados (menos de 100.000 dólares), la descentralización de autoridad y el tipo de proyectos y asociados.	
ACNUR	X	X	-	X	X	X	Informes narrativos sobre los progresos alcanzados coherentes con los informes de supervisión del ACNUR.	
UNICEF ^a	-	-	-	X	-	X		
FAO	-	-	X ^b	X ^c	X ^c	X ^d	Seguimiento y supervisión por el coordinador de emergencias de la FAO. Mecanismo de supervisión ^e e informe de las actividades realizadas ^c .	
PMA	X	X	X	X	X	X	Presentación de informes y reuniones operacionales periódicas.	
OMS	X	-	-	-	-	X	Informe de mitad del período e informe final sobre las actividades y la financiación.	

^a La manera exacta en que se supervisa el cumplimiento de un acuerdo por un asociado se decide caso por caso. Los funcionarios de auditoría interna del UNICEF/Naciones Unidas realizan exámenes de la ejecución de los proyectos y programas por los asociados como parte de sus auditorías de las funciones y operaciones globales de la oficina exterior que contrata al asociado.

^b Dos países.

^c Un país.

^d Seis países.

Cuadro 7

Algunos procedimientos para resolver casos de incumplimiento de las condiciones del acuerdo por el asociado en la ejecución

Organización	Procedimiento
Departamento de Asuntos Humanitarios	Se aplican los mecanismos previstos en el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.
PNUD	El mecanismo está descrito en el Acuerdo básico modelo de asistencia y en los acuerdos con el organismo de ejecución; se aplican el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.
FNUAP	Como se efectúan pagos parciales, si el asociado en la ejecución no cumple con sus obligaciones, los pagos futuros pueden demorarse o anularse.
ACNUR	En la mayoría de los casos se rescindirá el acuerdo.
UNICEF	El pago de fondos o la entrega de suministros y equipo se hace en general en cuotas conforme a la ejecución progresiva del proyecto. Si el asociado no cumple con las condiciones del acuerdo, se suspenden los pagos o las entregas.
FAO	Los procedimientos difieren de un país al otro. <u>Afganistán</u> . Negociación; los contratos en general son lo suficientemente claros como para justificar cualquier medida o la adopción de cualquier decisión sobre el proyecto; <u>Angola</u> . El documento de proyecto no incluye cláusulas que definan las directrices operacionales en los casos en que el Ministerio de Agricultura no cumpla con las condiciones del acuerdo; <u>Iraq</u> . Se establece contacto con las autoridades locales superiores de facto; <u>Rwanda</u> . Se establecen contactos directos para sugerir soluciones posibles; se señalan las consecuencias para la colaboración futura y las repercusiones financieras; y los organismos gubernamentales superiores y los organismos de las Naciones Unidas ejercen presión.
PMA	Se celebran conversaciones y negociaciones, en el caso de organizaciones no gubernamentales se remite el caso a la sede, se suspende el cumplimiento de las obligaciones mediante notificación por escrito a la parte que ha incurrido en incumplimiento y se rescinde la carta o memorando de entendimiento (acuerdos escritos).
OMS	Las relaciones oficiales pueden suspenderse o interrumpirse si una organización deja de reunir los criterios que se aplican en el momento del establecimiento de dichas relaciones, u omite cumplir sus obligaciones en el programa de colaboración convenido.

31. Puesto que los acuerdos básicos entre el organismo de las Naciones Unidas y un asociado en la ejecución reflejan el mandato específico de la organización y el organismo, es comprensible que los procedimientos y sus aplicaciones varíen. Sin embargo, en las conclusiones del informe se señala que: es indispensable que todos los organismos de las Naciones Unidas incluyan en los acuerdos una cláusula en la que se definan las responsabilidades, no solamente de las organizaciones de las Naciones Unidas sino también de los asociados en la ejecución y las consecuencias en caso de incumplimiento. Esa cláusula debería elaborarse mediante la dirección del Comité Permanente entre Organismos y las organizaciones humanitarias deberían dar su conformidad al respecto.

C. Procedimientos financieros y administrativos

32. Al comenzar un programa o proyecto, las organizaciones de las Naciones Unidas conciertan un acuerdo o intercambian oficialmente una carta en los que se definen el propósito, el objetivo, la duración y las modalidades de ejecución del proyecto y la cantidad máxima que se ha de gastar. El acuerdo o el intercambio oficial de una carta deben cumplir los términos y condiciones establecidos por los dos asociados de conformidad con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y otros instrumentos estipulados para los asociados en la ejecución. En el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada se especifican, entre otras cosas, las condiciones de financiación y ejecución del proyecto, las modalidades de pago y la moneda en que se ha de pagar así como las fechas de presentación de los estados financieros. Los acuerdos o subacuerdos firmados por las partes incluyen una cláusula relativa a la responsabilidad de las organizaciones de las Naciones Unidas en la financiación de los programas o proyectos.

33. Los organismos de las Naciones Unidas utilizan diversos métodos para suministrar fondos a los asociados en la ejecución. Algunas organizaciones recurren al procedimiento del llamamiento consolidado, que permite establecer un contacto directo con los donantes al incluirse el costo de ejecución del proyecto en el llamamiento. En el caso del PNUD, las Naciones Unidas reciben fondos para proyectos directamente del Programa con arreglo a acuerdos tipo establecidos entre los organismos de las Naciones Unidas. En el caso de la ejecución por los países, el gobierno recibe fondos para proyectos de la organización trimestralmente con arreglo a los procedimientos que rigen esa clase de proyectos.

34. Salvo en el caso del PNUD, las organizaciones no proporcionan financiación directa para la ejecución. En algunos casos cofinancian el proyecto con los asociados en la ejecución y en otros proporcionan recursos en especie, como, por ejemplo, semillas, equipo, etc. Casi todos los fondos utilizados para la ejecución de programas de asistencia humanitaria proceden de contribuciones voluntarias y las organizaciones de las Naciones Unidas acuerdan con sus asociados el contenido de un programa o proyecto y firman un contrato en el que en algunos casos se estipula que sus efectos quedan suspendidos hasta que se disponga de fondos. Se transfieren pagos parciales a los asociados en función de los progresos realizados en la ejecución. Algunas organizaciones, como el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, hacen llegar los fondos a los asociados en la ejecución a través de las oficinas exteriores del PNUD. En el cuadro 8 se muestran ejemplos de los mecanismos utilizados para suministrar fondos a los asociados en la ejecución.

Cuadro 8

Mecanismos utilizados por las organizaciones de las Naciones Unidas para suministrar fondos a los asociados en la ejecución

Organización	Mecanismos de financiación
Departamento de Asuntos Humanitarios	Se hacen llegar los fondos a los asociados en la ejecución a través de las oficinas exteriores respectivas del PNUD.
PNUD	Los organismos de ejecución de las Naciones Unidas reciben fondos para proyectos directamente del PNUD de conformidad con los acuerdos tipo establecidos entre organismos de las Naciones Unidas. En los casos de ejecución por los países, el PNUD y sus asociados acuerdan el contenido de un programa o proyecto y firman un documento de proyecto a ese efecto. El PNUD hace pagos parciales cada trimestre con arreglo a los progresos realizados en la ejecución.
FNUAP	Asigna sus propios fondos al país de origen de los refugiados y las poblaciones desplazadas internamente o se sirve de fondos regionales o interregionales.
ACNUR	Todos los fondos utilizados para las operaciones proceden de contribuciones voluntarias. El ACNUR y sus asociados acuerdan el contenido de un programa o proyecto y firman un contrato a ese efecto y el ACNUR hace pagos parciales a los asociados con arreglo a los progresos realizados en la ejecución.
UNICEF	Se hacen aportaciones a los asociados en la ejecución en efectivo o en forma de suministros y equipo a través de las oficinas exteriores.
FAO	Depende del país. <u>Afganistán</u> . Contrató servicios pagaderos en dos o tres plazos; <u>Irag</u> . No se proporcionan fondos para la ejecución directamente, aunque la FAO proporciona transporte para la distribución secundaria de bienes y servicios; <u>ex Yugoslavia</u> . No se aplica, ya que se considera una contribución de contraparte; <u>Liberia</u> . Se proporcionan recursos en especie (por ejemplo, semillas, herramientas, equipo); <u>Rwanda</u> . Mediante contratos o convenios; <u>Sierra Leona</u> . Cofinanciación con el Ministerio de Agricultura y las organizaciones no gubernamentales internacionales.
PMA	Se incluyen los gastos en el presupuesto del proyecto, que se presenta a los distintos donantes en propuestas de financiación. El nuevo modelo de obtención de recursos y financiación exige la recuperación completa de los gastos. El PMA procura movilizar fondos para asegurar que se cubran todos los gastos que realizan los asociados en la ejecución. Sin embargo, sólo puede suministrar fondos a sus asociados en la ejecución en la medida en que disponga de recursos para proyectos y operaciones.
OMS	Se establecen contactos con los donantes y se presentan propuestas de proyectos para fines de recaudación de fondos. Se establecen contactos con los donantes en un llamamiento consolidado de las Naciones Unidas.

35. Los procedimientos y directrices financieros y administrativos existentes para la colaboración con los asociados en la ejecución se han elaborado partiendo de la hipótesis de que la asistencia humanitaria de emergencia es temporal, por lo cual sólo se preparan planes a corto plazo. Sin embargo, esta hipótesis no tiene en cuenta los casos frecuentes en los que la asistencia

humanitaria requiere operaciones a largo plazo. Por lo general, hay una primera etapa inicial de respuesta a corto plazo y luego una etapa secundaria a largo plazo. La cuestión radica en si es posible aplicar al segundo caso las normas y procedimientos uniformes de contabilidad existentes.

36. Un sistema de control mejorado requiere que se tomen medidas para aplicar los procedimientos de contabilidad uniformes y más generales en los casos de asistencia humanitaria a largo plazo. El Comité Permanente entre organismos debería poder elaborar una directriz uniforme que puedan aplicar todos los organismos humanitarios. Por consiguiente, los procedimientos administrativos y financieros deberían ser diferentes según se trate de programas humanitarios a corto plazo o a largo plazo. El Comité Permanente entre Organismos debería decidir la duración de las operaciones a largo plazo.

37. Además de los asociados en la ejecución, algunas organizaciones de las Naciones Unidas prestan también servicios (por ejemplo, de logística) por intermedio del sector privado contratando bienes y servicios relacionados con la prestación de asistencia humanitaria. Sin embargo, resulta difícil determinar el grado en que se recurre al sector privado, ya que no se dispone por lo general de cifras. En el cuadro 9 se indican las organizaciones que recurren a arreglos contractuales además de a asociados en la ejecución o como complemento de éstos.

Cuadro 9

Organizaciones que recurren a la contratación de bienes y servicios relacionados con la asistencia humanitaria

Organización	Sí	No
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	
PNUD	X	-
FNUAP	No se aplica	-
ACNUR	X	-
UNICEF	X	-
FAO	X ^a	-
PMA	Se recurre a contratistas para el transporte de ayuda alimentaria, así como para servicios de transporte y logística y proyectos de mejoramiento de la infraestructura necesarios para apoyar la entrega de ayuda alimentaria.	-
OMS	X ^b	X

^a Según el contexto.

^b La contratación se decide caso por caso y no hay una política firme al respecto.

38. Además, el uso de tipos diferentes y numerosos de asociados en la ejecución exige que se lleve un registro del estado de los gastos generales que les pagan las organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan de actividades de asistencia humanitaria. La Junta de Auditores se ha ocupado de esto⁹, que ha sido también el tema de un informe de la DCI (A/51/655-E/1996/105). Ambos órganos de supervisión hicieron recomendaciones y sugerencias en el sentido de que se establecieran normas para regular los gastos generales de los asociados en la ejecución y que se registraran los porcentajes del presupuesto de los proyectos asignados a gastos generales para que fueran transparentes y se diferenciara de los gastos directos de los programas y proyectos.

39. Se supone que las organizaciones, dada la necesidad de rendir cuentas y de que haya una gestión financiera adecuada, llevan un registro de los gastos generales de los proyectos administrados por los asociados en la ejecución. Sobre la base de las respuestas al cuestionario de la DCI, de las siete organizaciones investigadas, tres llevan un registro de los gastos generales de los proyectos administrados por los asociados en la ejecución. En el caso de una organización, dos oficinas nacionales llevan un registro de los gastos generales, dos oficinas nacionales no lo llevan y otras dos no saben si lo llevan o no. En el cuadro 10 se indican las organizaciones que llevan un registro de los gastos generales de los proyectos administrados por los asociados en la ejecución.

Cuadro 10

Registro de gastos generales de los proyectos administrados por los asociados en la ejecución (1994 y 1995)

Organización	Sí	No	No lo saben
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	X	-
PNUD	X	-	-
FNUAP	X	-	-
ACNUR	X	-	-
UNICEF	X ^a	-	-
FAO	X ^b	X ^b	X ^b
PMA	-	X	-
OMS	-	X	-

^a Cuando el UNICEF concierta un acuerdo de proyecto con un asociado en la ejecución, le pide un desglose detallado de los gastos, que incluye los gastos generales. Sin embargo, el acuerdo es tramitado exclusivamente por los representantes sobre el terreno interesados, de conformidad con la estructura administrativa y operacional sumamente descentralizada de esta organización.

^b Dos países.

IV. MECANISMOS DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

40. Las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en actividades de asistencia humanitaria reciben fondos de contribuciones voluntarias para cumplir sus obligaciones y responden de esos recursos ante sus órganos legislativos. Como medio de presionar para que aumenten los fondos, las comunidades de donantes y receptores siguen de cerca el uso de fondos de contribuciones voluntarias para asistencia humanitaria y han pedido que haya mayor responsabilidad, transparencia y eficacia en función de los gastos. Las organizaciones son conscientes de que para hacer frente a esta demanda y satisfacer las expectativas de los Estados Miembros, es necesario mejorar la calidad de la gestión de los recursos asignados para actividades de asistencia humanitaria y algunas de ellas han tomado ya iniciativas a este efecto. Pero se debe hacer más, empezando por el fortalecimiento de la supervisión mediante la presentación de informes y la evaluación. El establecimiento de arreglos financieros y de rendición de cuentas más rigurosos con todos los asociados en la ejecución, incluidos los organismos gubernamentales, cumplirá también el propósito de que se observen los procedimientos prescritos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las recomendaciones de los órganos de control.

41. Un sistema eficiente de gestión de programas y proyectos debe basarse en una planificación adecuada, en el establecimiento de objetivos claros con respecto a la ejecución y en la presentación constante de informes de supervisión y evaluaciones. Para alcanzar los objetivos previstos, cada uno de estos ciclos requiere la debida preparación y un seguimiento constante durante la etapa de ejecución de los proyectos. Si falla uno de estos instrumentos, no se alcanzará satisfactoriamente el objetivo del programa o proyecto. Por consiguiente, durante la primera etapa de planificación de un programa o proyecto, se debe seleccionar un mecanismo eficaz de gestión de los recursos financieros y humanos e indicar quiénes son los responsables de esos recursos. Estas condiciones deben ser claramente definidas y acordadas entre todas las partes responsables de la ejecución. La Asamblea General, en su resolución 51/194, de 17 de diciembre de 1996, exhortó al sistema de las Naciones Unidas a que reforzara la responsabilidad en materia de asistencia humanitaria, en particular mejorando los procedimientos de supervisión y evaluación, y a que desarrollara metodologías comunes para la recopilación de datos y la presentación de informes, los análisis de situación, la evaluación de las necesidades, la supervisión y el seguimiento de los recursos, a fin de garantizar una respuesta eficaz y oportuna.

A. Supervisión

42. La supervisión es una de las funciones de control más importantes de la ejecución de programas y proyectos. Se trata de un proceso continuo consistente en un examen sistemático del desempeño económico y en relación con el programa de un asociado en la ejecución en base a los objetivos previamente establecidos.

43. Los organismos de las Naciones Unidas exigen a los asociados en la ejecución que presenten informes periódicos en los que indiquen en detalle los resultados de sus actividades, incluidos los fondos totales recibidos y la manera en que se han desembolsado. También deben mantener cuentas separadas en relación con sus actividades. Además, los organismos de las Naciones Unidas, por conducto de sus auditores internos y externos, examinan las cuentas y otros registros durante la ejecución de los programas y proyectos por los asociados en la ejecución y una vez terminados aquellos.

44. En la actualidad hay una variedad de métodos de supervisión de los fondos utilizados por los asociados en la ejecución. Consisten, entre otras cosas, en informes financieros anuales, semestrales y trimestrales, comprobaciones de cuentas a cargo de los auditores internos y externos de las Naciones Unidas y visitas sobre el terreno del personal de las Naciones Unidas. Algunas de las organizaciones utilizan la mayor parte de los métodos antes mencionados. El Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas aplica varios métodos que incluyen exámenes tripartitos obligatorios con el organismo gubernamental, el PNUD y la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres, exámenes de mitad y de final del período realizados por consultores independientes y visitas sobre el terreno del personal de las Naciones Unidas. El PNUD utiliza seis métodos. El ACNUR aplica todos ellos con la excepción de los informes financieros trimestrales. Sin embargo, exige informes finales antes de efectuar todos menos los primeros pagos parciales de un proyecto. En la FAO se utilizan los seis métodos y otros dos adicionales, a saber, a) plena participación mediante la supervisión, ejecución y postsupervisión a cargo de supervisores contratados localmente, así como recibos de insumos y una lista de beneficiarios firmada y b) copias de facturas e informes finales presentados por los asociados en la ejecución. El PMA aplica dos de los seis métodos, comprobaciones de cuentas a cargo de auditores internos y visitas sobre el terreno del personal del PMA. Por otra parte, la OMS utiliza tres de los seis métodos, informes financieros anuales, comprobaciones de cuentas a cargo de auditores internos y visitas sobre el terreno del personal de la OMS. En el cuadro 11 se indican los métodos utilizados por los distintos organismos.

Métodos utilizados por los organismos de las Naciones Unidas para supervisar los fondos desembolsados por los asociados en la ejecución

Organización	Métodos							Otros
	Informes financieros anuales presentados por los asociados en la ejecución	Informes financieros semestrales presentados por los asociados en la ejecución	Informes financieros trimestrales presentados por los asociados en la ejecución	Comprobaciones de cuentas a cargo de auditores internos de las Naciones Unidas	Comprobaciones de cuentas a cargo de auditores privados	Visitas sobre el terreno del personal de las Naciones Unidas		
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	-	-	-	-	-	X	Exámenes tripartitos, exámenes de mitad y final del período e informes financieros finales presentados por los asociados en la ejecución una vez terminados los proyectos.
PNUD	X	X	X	X	X	X	X	
FNUAP	X	X	X	X	X	X	X	
ACNUR	X	X	-	X	X	X	X	Se exigen informes financieros antes de efectuar todos menos los primeros pagos parciales de un proyecto
UNICEF	-	-	-	X	-	-	X	El mecanismo de supervisión exacto y la frecuencia de las supervisiones los deciden entre sí la oficina exterior interesada y el asociado en la ejecución para cada caso concreto. Las auditorías sobre las operaciones de los asociados en la ejecución las realizan auditores internos del UNICEF y de las Naciones Unidas como parte de la auditoría de las operaciones generales de una oficina exterior determinada. No figura como requisito en el acuerdo con los asociados en la ejecución.
FAO	X ^a	X ^b	X ^b	X ^c	X ^b	X ^c	X ^c	Plena participación mediante la supervisión, ejecución y postsupervisión a cargo de supervisores contratados localmente, así como recibos de insumos y una lista de beneficiarios firmada. Copias de facturas e informes finales presentados por los asociados en la ejecución.
PMA	-	-	-	X	-	-	X	

^a Siete países.^b Dos países.^c Un país.

45. La Junta de Auditores ha insistido repetidas veces en la necesidad de que se fortalezca el aspecto de supervisión y presentación de informes de la ejecución de los programas y proyectos. En respuesta, el ACNUR ha creado una dependencia de inspección y evaluación que informa directamente a la Alta Comisionada sobre sus principales operaciones. Con respecto a mecanismos para proyectos específicos, el ACNUR exige también que los asociados en la ejecución presenten a sus oficinas exteriores informes financieros periódicos en forma de informes de supervisión de subproyectos. También ha especificado claramente sus procedimientos de supervisión y evaluación en el manual de gestión para los asociados en la ejecución¹⁰ y en el acuerdo o carta de entendimiento con sus asociados.

46. Además, el Comité Permanente entre Organismos, durante su reunión celebrada en marzo de 1997, reconoció la necesidad de establecer un sistema común de supervisión de los programas de asistencia humanitaria que fuera sencillo y garantizara la responsabilidad, la transparencia y la utilización óptima de los recursos, evitara la posibilidad de duplicaciones y se ajustara a los cambios en la situación, cuestiones que hasta ahora no se han tratado a fondo en los programas humanitarios.

47. El Inspector encomia los esfuerzos realizados y las iniciativas adoptadas por el ACNUR y otras organizaciones para mejorar la supervisión y el control de las operaciones que realizan los asociados en la ejecución. Una mejor supervisión de la ejecución de los proyectos es un componente esencial de un buen proceso de gestión que ayude a los directores de programas a detectar los fallos y deficiencias de la gestión general de la ejecución de los programas y proyectos, incluida la responsabilidad. Ello impedirá que se despilfarran los recursos y ayudará a conseguir mejores productos. Por consiguiente, el Inspector recomienda que todos los organismos humanitarios den la máxima prioridad al fortalecimiento de sus mecanismos de supervisión y control. Se debería establecer un sistema para supervisar los progresos y logros de los asociados en la ejecución, evaluar la eficacia en función de los gastos y la capacidad de gestión financiera de los asociados en la ejecución y aprovechar para futuras asignaciones la experiencia adquirida con la selección de asociados en la ejecución en base a su historial.

B. Evaluación

48. La evaluación es un proceso de examen en el cual se determina la importancia, eficacia y repercusión de un determinado proyecto de asistencia humanitaria en función de sus objetivos. Es también un instrumento para determinar y resolver problemas durante la ejecución de los programas y proyectos y puede servir de apoyo para la rendición de cuentas.

49. Existen tres categorías de evaluaciones. La primera de ellas es la que se realiza durante la ejecución y se conoce como evaluación de mitad del período. La segunda es la que se lleva a cabo una vez ejecutado el proyecto y se denomina evaluación final y la tercera es la que se hace aproximadamente un año después de la ejecución y se conoce como evaluación a posteriori. La principal responsabilidad en la evaluación de los programas y proyectos incumbe a las organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, también se espera que los asociados en la ejecución evalúen periódicamente los proyectos que administran.

Se supone que todos los programas y proyectos de asistencia humanitaria son evaluados periódicamente.

50. Las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan dos tipos de evaluación, interna y externa. Las evaluaciones internas son las que realiza el departamento o una dependencia o centro de la organización y las externas son las que efectúa una organización externa o un consultor independiente. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas identificadas en el informe que realizan actividades de asistencia humanitaria han establecido una dependencia de evaluación interna y realizan evaluaciones conjuntas con sus asociados en la ejecución, con la excepción del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y la OMS. Sin embargo, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha establecido una Dependencia de Análisis de Resultados, que realiza evaluaciones independientes y estudios temáticos de las actividades y la función de coordinación del Departamento en países en situación de crisis y sobre otras cuestiones humanitarias. Cada organización tiene su propia política y procedimiento para evaluar a los asociados en la ejecución. En el cuadro 12 se indican los diferentes procedimientos y políticas que aplican los organismos para evaluar la actuación de sus asociados en la ejecución.

51. Una de las principales críticas que ha hecho la Junta de Auditores acerca de la relación entre los organismos de las Naciones Unidas y los asociados en la ejecución, teniendo en cuenta el número cada vez mayor de éstos, es la falta de calendarios claramente definidos para terminar los proyectos, que dificulta que los organismos puedan controlar sus resultados. El Inspector está de acuerdo con la recomendación de la Junta de Auditores de que se debe limitar el número de asociados en la ejecución al óptimo manejable a fin de evitar la superposición de funciones y reducir los gastos generales¹¹. Asimismo, se deben especificar claramente los plazos de finalización de los proyectos al comenzar éstos en los subacuerdos firmados por ambas partes. Ello facilitará el seguimiento de la ejecución y ayudará a determinar si se han alcanzado en la forma prevista los objetivos del proyecto. Al mismo tiempo, obligará a los asociados en la ejecución a responder de sus actividades, ya que han de cumplir los plazos prescritos. Además, simplificará la evaluación del proyecto a posteriori por los organismos y ayudará a estos en el proceso de selección de futuros colaboradores.

52. La Asamblea General, en su resolución 51/194, exhortó al sistema de las Naciones Unidas a que reforzara la responsabilidad en materia de asistencia humanitaria, en particular mejorando los procedimientos de supervisión y evaluación, a fin de garantizar, entre otras cosas, que se adoptasen disposiciones más claras para la evaluación en todo el sistema, que la experiencia adquirida con los ejercicios de evaluación se aplicase sistemáticamente a nivel operacional y que se elaborasen criterios comunes de evaluación para las operaciones humanitarias y de socorro en casos de desastre en la fase de planificación. El Inspector cree que los organismos de las Naciones Unidas deberían preparar también planes y estrategias de supervisión, presentación de informes y evaluación para seleccionar los programas y proyectos que se han de evaluar conjuntamente con los asociados en la ejecución. De momento, los organismos utilizan mecanismos específicos para determinar si el proyecto está cumpliendo sus objetivos establecidos (resultados de los programas y proyectos). En el cuadro 13 se indican los mecanismos utilizados por los organismos para medir los resultados de los programas y proyectos.

Cuadro 12

Organizaciones que tienen departamentos de evaluación interna y políticas y procedimientos para evaluar la actuación de los asociados en la ejecución

Organización	Sí	No
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	X
PNUD	Con arreglo al sistema fortalecido de supervisión y evaluación del PNUD, todos los proyectos financiados por el PNUD deben definir claramente sus objetivos generales y determinar las esferas principales en que se espera obtener resultados, los indicadores de los resultados y los criterios para el éxito a fin de evaluar los progresos en el logro de los objetivos establecidos. Todos los proyectos financiados por el PNUD están sujetos a evaluaciones periódicas o especiales conforme a las políticas y procedimientos establecidos para la evaluación en el PNUD y en consulta con la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica	-
FNUAP	Se aplican las estructuras y procedimientos a los programas humanitarios	-
ACNUR	Evaluaciones a cargo del personal sobre el terreno responsable de los programas a nivel de los países complementadas con la evaluación de programas por la Dependencia Central de Evaluación	-
UNICEF	Se encarga de la evaluación y supervisión de un asociado en la ejecución de la oficina exterior que lo contrata. La Sección de Evaluación ubicada en la sede supervisa y evalúa la actuación del asociado en la ejecución en el contexto de la actuación general de la oficina exterior de que se trate. Las políticas y procedimientos de supervisión y evaluación figuran en una directriz interna que se centra en la realización de los proyectos y los efectos en comparación con los objetivos y la eficacia en función de los costos	-
FAO	Se examina cuidadosamente la evaluación inicial de las necesidades. Se evalúan los informes técnicos sobre el terreno de los asociados en la ejecución y se supervisan las visitas sobre el terreno	-
PMA	Se considera la evaluación de las operaciones según la importancia que les asignen la Junta Ejecutiva del PMA y su personal ejecutivo. Existen planes para una evaluación conjunta con los asociados en la ejecución	-
OMS	-	X

Cuadro 13

Mecanismos utilizados para medir los resultados de los programas y proyectos administrados por los asociados en la ejecución

Organización	Mecanismos						Evaluación conjunta por los asociados en la ejecución y las organizaciones de las Naciones Unidas	Otros
	Informes anuales presentados por los asociados en la ejecución	Informes semestrales presentados por los asociados en la ejecución	Informes trimestrales presentados por los asociados en la ejecución	Evaluación por los asociados en la ejecución	Evaluación por organizaciones privadas	Evaluación por los asociados en la ejecución y las organizaciones de las Naciones Unidas		
Departamento de Asuntos Humanitarios	-	-	-	-	-	-	-	Visitas sobre el terreno del personal de las Naciones Unidas y supervisión periódica de la ejecución del proyecto por las dependencias geográficas
PNUD	X	X	X	X	X	X	X	Exámenes tripartitos de proyectos, planes de trabajo, informes iniciales, exámenes tripartitos y técnicos, evaluación de la ejecución del proyecto e informes finales así como visitas a las oficinas exteriores y visitas de supervisión sobre el terreno
FNUAP	X	X	X	X	-	X	X	Exámenes tripartitos
ACNUR	X	X	-	-	-	X	X	Informes periódicos del personal sobre el terreno del ACNUR basados en observaciones tras efectuar visitas a los lugares
UNICEF	-	-	-	-	-	X	X	El asociado en la ejecución y la oficina exterior que lo contrata deciden conjuntamente los mecanismos que se han de utilizar y la frecuencia de los informes. Además, el personal de la Sección de Evaluación de la sede efectúa una visita sobre el terreno para evaluar la ejecución del proyecto como parte de la evaluación general de la actuación de una oficina exterior determinada
FAO	-	-	X*	X*	-	X ^b	°	Seguimiento y supervisión a cargo del Coordinador de situaciones de urgencia de la FAO ^b . Informes mensuales sobre la ejecución por el coordinador de la FAO ^b . Informe final presentado por el asociado en la ejecución ^b . Informe sobre la ejecución e informes finales presentados por el asociado en la ejecución ^b

Cuadro 13 (continuación)

Organización	Mecanismos						Otros
	Informes anuales presentados por los asociados en la ejecución	Informes semestrales presentados por los asociados en la ejecución	Informes trimestrales presentados por los asociados en la ejecución	Evaluación por los asociados en la ejecución	Evaluación por organizaciones privadas	Evaluación conjunta por los asociados en la ejecución y las organizaciones de las Naciones Unidas	
PMA	X	X	X	X	X	X	Exámenes y evaluaciones de gestión internos realizados por el departamento encargado de la operación. Las evaluaciones se realizan por conducto de la Oficina de Evaluación. Estas evaluaciones se basan en toda la información disponible y en los datos obtenidos durante misiones sobre el terreno y la supervisión de las oficinas nacionales del PMA
OMS	X	-	X	-	-	X	

* Dos países.

^b Un país.

^c Seis países.

53. Sobre la base de las conclusiones anteriores y teniendo en cuenta que se ha destacado la utilidad de la evaluación como uno de los mecanismos de control, el Inspector sugiere que los organismos de asistencia humanitaria que no lo hayan hecho ya establezcan una estrategia de evaluación a fin de seguir los progresos y logros de los asociados en la ejecución. La estrategia podría ayudar también a las organizaciones a determinar la eficacia en función de los costos así como la capacidad de gestión financiera de los asociados en la ejecución. Además, la experiencia adquirida durante el proceso de evaluación podría resultar útil en la selección de los asociados en la ejecución y también en la planificación y realización de las actividades futuras. Los organismos de las Naciones Unidas podrían incluso considerar la posibilidad de elaborar esa estrategia en colaboración con algunos asociados en la ejecución que tienen un buen historial y con los que mantienen una relación de trabajo desde hace tiempo.

54. Otro instrumento útil de la gestión consiste en elaborar un manual de gestión de programas para proporcionar orientación a los asociados en la ejecución sobre cómo mantener una relación de trabajo eficaz con el organismo u organización de que se trate. Esto ayudará a los organismos a coordinar y controlar eficazmente sus actividades con sus asociados en la ejecución especificando claramente todas las necesidades, en particular las responsabilidades financieras y de ejecución, así como los procedimientos de supervisión, evaluación y presentación de informes que se han de seguir. En lo que respecta a la preparación de un manual, tal vez convendría consultar con los asociados en la ejecución y tener en cuenta sus opiniones y sugerencias. El manual debería actualizarse periódicamente.

55. En los últimos años, no sólo han evolucionado las actividades de asistencia humanitaria, sino que se han vuelto también más complejas en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz y la promoción de los derechos humanos. Al surgir nuevos problemas ha aumentado el número de asociados en la ejecución. Un manual producido por las organizaciones podría ser una guía útil para lograr una coordinación y una relación de trabajo más eficaces entre las organizaciones de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución. Por consiguiente, el Inspector sugiere que todas las organizaciones que no hayan elaborado ya un manual de colaboración procedan a hacerlo en consulta con sus principales asociados en la ejecución.

Notas

¹ Véase E/AC.51/1997/3, anexo, párr. 10.

² Véase A/51/655-E/1996/105, recomendación 1.

³ A/AC.96/833.

⁴ A/AC.96/853.

⁵ *Ibíd.*, párr. 3.

⁶ Proyecto de informe del Comité Permanente sobre su reunión celebrada los días 10 y 11 de abril de 1996 (EC/46/SC/CRP.27).

Notas (continuación)

⁷ A/51/488/Add.2, párrs. 27 y 28.

⁸ Véase la recomendación 8 de la DCI en su informe relativo a la investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz (A/50/572).

⁹ A/AC.96/833, párrs. 50 a 60.

¹⁰ ACNUR, Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR Partners, marzo de 1996.

¹¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/51/5/Add.5), anexo, párr. 8.

Documentos consultados en la preparación del presente informe

Documento oficioso sobre cuestiones de comprobación de cuentas presentado al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (EC/46/SC/CRP.13).

Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones hechas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 32° período de sesiones respecto de la evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: nota del Secretario General (E/AC.51/1996/4).

Informe de la Junta de Auditores a la Asamblea General sobre los estados financieros de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, correspondientes al período terminado el 31 de diciembre de 1995 (A/AC.96/869).

Nota del Secretario General por la que se transmite el segundo informe anual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (A/51/432).

Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores (A/51/488).

Informe del 47° período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A/51/12/Add.1 y Add.1 y Corr.1).

Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/51/533).

Resoluciones 48/216 A y 48/216 C de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993.

Fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: estados financieros comprobados correspondientes al año terminado el 31 de diciembre de 1995 e informe de la Junta de Auditores, (Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5E (A/51/5/Add.5)).

Documento oficioso sobre el ACNUR y sus asociados en la ejecución presentado al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (EC/1995/SC.2/CRP).

Informe de la Junta de Auditores a la Asamblea General sobre los estados financieros de los fondos de contribuciones voluntarias administrados por el ACNUR, correspondientes al período terminado el 31 de diciembre de 1994 (A/AC.96/853 y A/AC.96/853/Add.2).

Informe del 45° período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (A/AC.96/839).

Resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, sobre el examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas (sección I.B, párr. 6).

PNUD, relaciones con programas y organizaciones de fuera del sistema de las Naciones Unidas (Manual de Programación, cap. V).

PNUD, "Procedimientos contables y de presentación de informes financieros en el caso de ejecución por el gobierno", Manual de Finanzas, 1991.

PNUD, Acuerdo básico modelo de asistencia entre el gobierno receptor y el PNUD Manual de Documentos Básicos, cap. II.

PNUD, "Guidelines for Evaluation including the project evaluation information sheet", (Oficina Central de Evaluación, agosto de 1993).

PNUD, "Guidelines for the determination of execution and implementation arrangements and guidelines for successor arrangement for agency support costs", octubre de 1992.

PNUD, National Execution: Promise and Challenges (Oficina Central de Evaluación, 1995).
