



# Asamblea General

Distr. general  
31 de julio de 2008  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 57 del programa provisional\*

### Actividades operacionales para el desarrollo

## **Tendencias de las contribuciones a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y las medidas para promover una base adecuada, previsible y cada vez mayor de prestación de asistencia para el desarrollo por las Naciones Unidas**

### **Informe del Secretario General\*\***

#### *Resumen*

Atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 30 de su resolución 62/208, en el presente informe se tratan las cuestiones de ampliar la base de asistencia para el desarrollo, promover la continuación de la tendencia al alza de las contribuciones efectivas a las actividades operacionales para el desarrollo que realice el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, promover la previsibilidad y promover un equilibrio apropiado entre los recursos básicos y los complementarios. En él se ofrece un panorama general de las últimas tendencias y de la situación actual, se analizan los obstáculos que impiden que ésta mejore y se exponen las medidas de seguimiento que ha adoptado, o prevé adoptar, el Secretario General.

---

\* A/63/150.

\*\* El retraso en la presentación de este informe se debe a las extensas consultas celebradas con los organismos del sistema de las Naciones Unidas.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	3
II. Antecedentes .....	5–9	3
III. Medidas para promover una base adecuada, previsible y cada vez mayor de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas y para promover la continuación de la tendencia al alza de las contribuciones efectivas .....	10–68	5
A. Base de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas ..	10–42	5
B. Previsibilidad y promesas de contribuciones plurianuales .....	43–53	14
C. Equilibrio entre las contribuciones básicas y las complementarias .....	54–68	17
IV. Conclusión .....	69–72	22
 Recuadros		
1. Iniciativa “Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias” .....		11
2. Escala indicativa de contribuciones voluntarias del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente .....		21

## I. Introducción

1. En sus resoluciones sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea General ha declarado frecuentemente que hay que proporcionar a este sistema recursos suficientes, a su debido tiempo, para que pueda cumplir sus mandatos. En el párrafo 29 de su resolución más reciente, la 62/208, la Asamblea General pidió al Secretario General que, “en consulta plena con los Estados Miembros, adoptara medidas para: a) promover en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo una base de asistencia para el desarrollo suficiente y cada vez mayor, teniendo en cuenta las prioridades de desarrollo de los países; b) promover la continuación de la tendencia al alza en las contribuciones efectivas a las actividades operacionales para el desarrollo, identificar los obstáculos para el logro de ese objetivo y formular recomendaciones apropiadas al respecto; c) promover la previsibilidad de las promesas multianuales de fondos para las actividades operacionales para el desarrollo; d) promover un equilibrio apropiado entre las contribuciones básicas y complementarias”. En el párrafo 30 de su resolución 62/208, la Asamblea también pidió al Secretario General que le presentara un informe, en su sexagésimo tercer período de sesiones, sobre el cumplimiento de su petición.

2. El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de la petición formulada en el párrafo 30 de la citada resolución. En él se ofrece una breve reseña de las tendencias actuales en materia de financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. También se analizan los obstáculos principales que afronta el sistema para garantizar unas corrientes de recursos suficientes y previsibles en un ámbito tan variable como el de la prestación de asistencia.

3. En el presente informe se tratan tres cuestiones: a) ampliación de la base de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y promoción de la tendencia al alza en las contribuciones efectivas, b) promoción de la previsibilidad, y c) promoción de un equilibrio apropiado entre las contribuciones básicas y complementarias. En las secciones correspondientes a cada una de las cuestiones se exponen las últimas tendencias y la situación actual, se analizan los obstáculos que impiden mejorar la situación y se exponen las medidas que se han adoptado y las que se prevé adoptar.

4. El presente informe debe leerse junto con el informe del Secretario General sobre el proceso de gestión para la aplicación de la resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas<sup>1</sup> y su informe sobre el análisis estadístico amplio de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en 2006<sup>2</sup>.

## II. Antecedentes

5. La cuestión de la financiación de las actividades de las Naciones Unidas debe estudiarse a la luz de las tendencias mundiales en materia de cooperación para el

---

<sup>1</sup> E/2008/49.

<sup>2</sup> A/63/71-E/2008/46.

desarrollo. La suficiencia de la financiación de las actividades del sistema guarda relación con el conjunto de los resultados relativos a la consecución del objetivo de destinar el 0,7% del producto nacional bruto a asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En general, el valor de la AOD disminuyó en el período 1996-2004 con respecto al de 1995. No fue hasta 2005 cuando el total de la AOD superó el porcentaje logrado en 1995. Esa disminución ha coincidido con una época en que la comunidad internacional, mediante las grandes conferencias del decenio de 1990, organizaba los elementos de una alianza internacional para el desarrollo que entrañaba la prestación de más asistencia a los países en desarrollo. También ha coincidido con un período en que todas las organizaciones de las Naciones Unidas han procurado mejorar la afluencia de recursos para sus programas y que, en los últimos años, han hecho hincapié continuamente en la importancia de los recursos básicos.

6. En los últimos años, la comunidad internacional ha redoblado sus esfuerzos por acrecentar el volumen de las corrientes de ayuda y mejorar la eficacia de ésta, con miras a resolver los problemas mundiales de desarrollo y cumplir, así, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y, entre ellos, los objetivos de desarrollo del Milenio. Los esfuerzos prosiguen y durante 2008 habrá tres actos en los que se plasmarán algunos de los elementos fundamentales: a) la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, que está previsto celebrar en Doha, entre noviembre y diciembre de 2008, y en la que se examinarán los progresos en el cumplimiento de los compromisos contraídos en las seis esferas del Consenso de Monterrey; b) un Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que se celebrará en Accra, en septiembre de 2008, y c) el primer Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, que se celebró los días 30 de junio y 1º de julio de 2008, en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social, y en el que se estudiaron fórmulas para cumplir los compromisos de prestación de asistencia y mejorar su calidad.

7. La mayoría de los donantes no llevan un buen ritmo en el cumplimiento de sus compromisos de incrementar la asistencia y tendrán que hacer esfuerzos sin precedentes para agilizar dicho cumplimiento. A finales de 2007, la AOD procedente de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se situaba en 103.700 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que constituía un descenso del 8,4% en términos reales desde 2006. Ese descenso representaba una disminución del de la proporción de la AOD con respecto al ingreso nacional bruto, que pasó del 0,31% al 0,28%. Descontando las donaciones para alivio de la deuda, que contribuyeron a que la AOD fuera excepcionalmente elevada en 2005 y 2006, la AOD neta se incrementó un 2,4% en términos reales. Los compromisos que se asumieron en la cumbre que celebró el Grupo de los Ocho en Gleneagles (Escocia) y en la Cumbre Mundial de 2005 entrañaban el incrementar la ayuda, que había sido de 80.000 millones de dólares en 2004, a 130.000 millones de dólares antes de que terminara 2010. Pero, en realidad, la AOD (exceptuando la destinada al alivio de la deuda) sólo ha aumentado a la mitad de la tasa requerida para cumplir el objetivo de aportar 130.000 millones de dólares antes de que termine 2010.

8. La ayuda registra una tendencia a hacerse un poco menos multilateral. La ayuda multilateral sigue representando alrededor del 40% de las corrientes mundiales de ayuda (y el 50% de las corrientes procedentes de los donantes del

CAD), pero cerca del 50% de esos fondos (comprendidos los que se destinan a las Naciones Unidas) se reservan para iniciativas, sectores o cuestiones concretos. Desde el punto de vista de la distribución sectorial, se ha incrementado la ayuda destinada a los sectores sociales y a la gobernanza, mientras que la destinada a infraestructuras económicas y a los sectores productivos ha mermado<sup>3</sup>.

9. La transformación del panorama del desarrollo internacional en el último decenio ha creado una situación más compleja, que se caracteriza por el aumento del número de donantes y canales, así como de nuevos fondos, acuerdos o mecanismos de financiación, fundaciones filantrópicas y alianzas de entidades públicas y privadas. Esa transformación ha ido paralela a la introducción de nuevas modalidades de financiación: el apoyo presupuestario directo, los enfoques sectoriales, las nuevas fórmulas de financiación compartida a nivel de país basadas en la descentralización de las decisiones de financiación de la ayuda que se destina a actividades sobre el terreno, y la proliferación de los fondos mundiales; todas estas modalidades son ejemplos de la nueva estructura de prestación de ayuda. La transformación de la situación requiere que se adopten nuevos enfoques en los que participen numerosas partes interesadas y que aglutinen a toda una gama de agentes (gobierno, sociedad civil, sector privado, fundaciones privadas) que posean capacidades complementarias y recursos para colaborar en la consecución de una meta común. Esas alianzas ofrecerán oportunidades más amplias, pero también exigirán unos sistemas nuevos y eficaces para gestionar las actividades de los múltiples interesados. Y ello se aplica también al sistema de las Naciones Unidas, que interactúa con esas transformaciones dentro de la estructura general de la cooperación para el desarrollo.

### **III. Medidas para promover una base adecuada, previsible y cada vez mayor de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas y para promover la continuación de la tendencia al alza de las contribuciones efectivas**

#### **A. Base de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas**

##### **1. Últimas tendencias y situación actual**

10. La tendencia al alza del total de las contribuciones recibidas por el sistema de las Naciones Unidas para actividades operacionales desde 2002 se detuvo en 2006. Los 17.200 millones de dólares recibidos en 2006 representaron una disminución del 2% en términos reales con respecto a 2005<sup>4</sup>. La disminución se atribuyó al descenso del 5,1% que registraron los recursos complementarios, que se debió, a su vez, a que 2005 fue un año de necesidades excepcionales, a causa de dos crisis humanitarias ligadas (el tsunami que afectó a Asia y el terremoto que afectó al Asia meridional). Por otra parte, los recursos complementarios registraron, en 2006, un incremento del 6,3% en términos reales con respecto a 2005. Sin embargo, el incremento de los recursos complementarios en 2006 puede haber sido resultado también de las

<sup>3</sup> Véase E/2008/69.

<sup>4</sup> Véase A/63/71-E/2008/46.

innovaciones considerables que se aplicaron al cálculo de esos recursos en las estadísticas de las Naciones Unidas relativas a las actividades operacionales para el desarrollo, innovaciones que han reducido las lagunas de información.

11. Si bien hasta 2006 el sistema de las Naciones Unidas había atraído un grado creciente de fondos totales, ello se debió al incremento de los fondos complementarios o suplementarios. Esa tendencia se ha producido en un momento en que el sistema de las Naciones Unidas recibe demandas importantes de que preste asistencia a los países para avanzar en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, entre ellos los objetivos de desarrollo del Milenio. La dotación de recursos de las organizaciones tiene que ser proporcionada a los mandatos y las demandas que se impongan al sistema. Urge que los países donantes aumenten los fondos que aportan a las actividades operacionales de la Organización, sobre todo los fondos complementarios.

12. La ampliación de la base de donantes también puede favorecer la sostenibilidad financiera a largo plazo. En la actualidad, lo más normal es que se dependa de un número reducido de donantes. Por ejemplo, se calcula que los 10 donantes principales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aportarán cerca del 80% del total de los recursos ordinarios del PNUD en 2008. En 2000, los 10 donantes principales aportaron el 86% del total de las contribuciones a los recursos ordinarios<sup>5</sup>.

13. Desde el punto de vista del total de países contribuyentes, el número de los que contribuyeron a los recursos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por ejemplo, ha disminuido levemente en los últimos años, de 109 en 2005 a 104 en 2006 y a 102 en 2007<sup>6</sup>.

14. Por otra parte, las contribuciones de los Estados Miembros no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo al sistema de las Naciones Unidas han cobrado cada vez más importancia, ya que ascendieron a un total de 451 millones de dólares en 2006 (exceptuadas las contribuciones de “autoasistencia”), que representaron un incremento del 104% con respecto a los 221 millones de 2004<sup>7</sup>. Aunque sea una suma modesta en comparación con el total de contribuciones, constituye una mejora satisfactoria. Cabe señalar que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) recibió contribuciones en 2007 de todos los países del África subsahariana y 41 países no perteneciente al Comité de Asistencia para el Desarrollo le hicieron promesas de contribuciones plurianuales en 2008. De los 182 países que son donantes del UNFPA, 19 de los pertenecientes al citado comité y 51 en que el Fondo realiza programas han acrecentado sus contribuciones.

15. Los denominados “recursos de autoasistencia”, que encauzan los gobiernos por medio de organismos de las Naciones Unidas, que los invierten en gastos en el país correspondiente, ascendieron a 1.890 millones de dólares en 2006 y fueron aportados por 154 países. El PNUD (cerca de 1.400 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 24% con respecto a 2005) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) recibieron un apoyo de esa índole muy extenso. Una salvedad que hay que hacer es que esos fondos no siempre constituyen recursos “nuevos”, sino

<sup>5</sup> Véase DP/2008/24.

<sup>6</sup> Véase E/ICEF/2008/10, E/ICEF/2007/9 y E/ICEF/2006/11.

<sup>7</sup> Véase A/63/71-E/2008/46, cuadro 8.

contribuciones corridas procedentes de una financiación proporcionada originalmente por bancos de desarrollo y donantes bilaterales.

16. Los fondos de donantes múltiples o la mancomunación de recursos son otras fórmulas de financiación que se están popularizando entre algunas entidades. Sin embargo, en el caso del UNICEF la financiación que se obtiene mediante esas fórmulas se destina, en su mayoría, a proyectos humanitarios y de recuperación en la etapa posterior a una crisis y procede, por ejemplo, de los ingresos de diversos mecanismos de financiación compartida<sup>8</sup>. A septiembre de 2007, ya se habían obtenido 194 millones de dólares de esas fuentes, que rebasaban el total de 2006, que había sido de 178 millones de dólares. Está previsto que la financiación correspondiente a esa categoría se acreciente en los años venideros, en correspondencia con la evolución que experimentará el planteamiento de la financiación de algunos de los donantes principales en favor de la financiación compartida.

17. En los últimos años se ha asistido a un aumento de la financiación procedente de los donantes gubernamentales tradicionales, sobre todo de los fondos privados que operan primordialmente en los ámbitos del desarrollo social. Las contribuciones no gubernamentales y privadas a las Naciones Unidas fueron, como mínimo, de 1.470 millones de dólares en 2006, lo que constituyó un marcado incremento con respecto a 2005<sup>9</sup>. Las organizaciones de las Naciones Unidas intensifican su labor de movilización de recursos procedentes de los asociados no gubernamentales. Por ejemplo, el UNICEF ha institucionalizado unos mecanismos con los comités nacionales encargados de las organizaciones no gubernamentales que aportan el 40% del total de los fondos que recauda<sup>10</sup>. El PNUD forja alianzas con fundaciones de todas las regiones del mundo. Aunque la financiación privada represente una proporción exigua del total de contribuciones que reciben las Naciones Unidas, podría constituir una base de recursos importante, a nivel de país, para las entidades de la Organización que realizan programas de pequeña escala en los países.

## **2. Obstáculos que se oponen a la promoción de la tendencia al alza de las contribuciones efectivas**

18. Las incertidumbres que han empezado a pesar recientemente sobre la economía mundial ensombrecen las posibilidades de seguir incrementando la financiación de las Naciones Unidas. Se prevé que el crecimiento económico mundial, que registró una tasa del 3,8% en 2007, se ralentice de manera acusada, hasta el 1,8% y el 2,1%, según los cálculos correspondiente a 2008 y 2009 respectivamente<sup>11</sup>. Se prevé que las economías desarrolladas se desaceleren, lo que podría repercutir en las corrientes de AOD, en general, y en las contribuciones a las Naciones Unidas, en particular.

<sup>8</sup> Esos ingresos comprenden donaciones del Fondo central para la acción en casos de emergencia de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (78 millones de dólares), contribuciones al fondo fiduciario de donantes múltiples para el Sudán, la República Democrática del Congo y Etiopía (63,5 millones de dólares), donaciones al fondo fiduciario para el Iraq (27 millones de dólares) y recursos procedentes del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (1 millón de dólares).

<sup>9</sup> Véase A/63/71-E/2008/46, anexo I.

<sup>10</sup> Véase A/62/73-E/2007/52.

<sup>11</sup> Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2008.

19. El carácter voluntario de la financiación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas la vuelve vulnerable a los recortes que se producen en las épocas en que los Estados imponen restricciones presupuestarias. Deben encontrarse fórmulas para no perpetuar la situación por la que el volumen de contribuciones voluntarias que se destinan a la Organización se determina al final del proceso decisorio de los donantes y ello en función no de la calidad ni de la prioridad de sus programas, sino de la cantidad de fondos que quedan sin consignar una vez que se han prorrateado y negociado los demás y se han saldado otros compromisos.

20. En varios órganos rectores de las Naciones Unidas se ha expresado preocupación por la posibilidad de que los donantes otorguen preferencia a otros canales, en detrimento de la Organización, para cumplir objetivos comunes. Ello puede ser indicio de que se sigue considerando que algunos aspectos de las actividades operacionales de ésta restan visibilidad a las contribuciones de los donantes. La complejidad y diversidad de la labor operacional que realizan las Naciones Unidas dificulta la evaluación de sus efectos, a pesar de los esfuerzos por perfeccionar la gestión basada en los resultados. De ahí que la mayoría de los donantes que han incrementado sus compromisos en materia de AOD lo hayan hecho concertando programas de cooperación bilateral y recurriendo a determinadas organizaciones multilaterales, en lugar de incrementando, de manera sustancial, el total de los fondos que aportan al sistema de las Naciones Unidas. En la 15ª reposición de fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se aportarán 41.600 millones de dólares en total, lo que entraña un incremento de 9.500 millones con respecto a la 14ª reposición, en la que se aportaron 32.100 millones de dólares.

21. Es más fácil movilizar ayuda para una causa que tenga repercusiones visibles y directas. La asistencia humanitaria representa la porción mayor del gasto total del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Se calcula que ha aumentado una media del 15,3% anual durante el período de 11 años comprendido entre 1993 y 2003, mientras que la tasa de incremento de los gastos en actividades operacionales para el desarrollo (una vez descontado el componente de asistencia humanitaria) ha sido mucho menor y más uniforme, al registrar un 7,4% anual<sup>12</sup>.

22. Los nuevos mecanismos, como los fondos mundiales de donantes múltiples, han sido muy efectivos para movilizar recursos en favor de objetivos específicos. Las contribuciones consistentes en donaciones y procedentes del sector privado y de la sociedad civil (incluidas las fundaciones benéficas, las corporaciones, los institutos especializados de investigación y otros tipos de organizaciones no gubernamentales) cobran cada vez más importancia. El que los fondos mundiales crezcan no significa necesariamente que esos fondos no vayan a beneficiar al sistema de las Naciones Unidas, dado que algunos de ellos se canalizan por intermedio de organismos suyos. No obstante, algunas distorsiones que afectan a la planificación de las actividades operacionales de la Organización para el desarrollo podrían resultar preocupantes. Más concretamente, parece que los fondos mundiales se prestan menos a que las prioridades de las iniciativas de financiación se fijen en el ámbito de los países, mientras que si los recursos de esos fondos se hicieran llegar directamente a los organismos de las Naciones Unidas en los países, sería más fácil asignarlos a la realización de programas basados en las prioridades de los países.

---

<sup>12</sup> Véase A/60/74-E/2005/57, párrs. 56 a 58.



23. Dada la situación descrita, la financiación de la cooperación bilateral, de las instituciones financieras internacionales (sobre todo la AIF), de los fondos mundiales y de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo ha de basarse en la complementariedad.

24. Un aspecto importante que hay que tener en cuenta al promover la citada complementariedad es que las distintas organizaciones emplean criterios distintos. Por ejemplo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo emplea, para dilucidar si las entidades de las Naciones Unidas cumplen los requisitos precisos para recibir dinero destinado a la AOD, unos criterios que exigen a esas entidades que demuestren que contribuyen al desarrollo económico y al bienestar nacionales<sup>13</sup>. Esas exigencias excluyen a programas de las Naciones Unidas que realizan una aportación importante al desarrollo a petición de los Estados Miembros beneficiarios, en particular al programa de derechos humanos. A fin de alentar a los gobiernos donantes a que incrementen la AOD para los programas de las Naciones Unidas, habría que revisar esos criterios para permitir que los Estados Miembros contabilizaran como AOD sus contribuciones a una gama más amplia de programas de la Organización.

25. Las Naciones Unidas no tienen una suma global de fondos parecida a la que ofrece la AIF a los posibles donantes, con un documento exhaustivo de propuestas de programas en el que constan las cifras totales de recursos necesarios, los criterios de consignación y toda otra indicación que se requiera en materia de políticas. Ello ha colocado a la Organización en desventaja dentro de la competencia por obtener una masa crítica de recursos.

26. Se han introducido cambios en las modalidades de asistencia y, así, se ha incrementado el uso de los enfoques sectoriales y de las modalidades de apoyo presupuestario (apoyo presupuestario directo o indirecto) que repercuten considerablemente en la manera de programar, organizar, poner en práctica y financiar la cooperación para el desarrollo. En ambos casos, se afianza el liderazgo de los gobiernos, se integra la cooperación para el desarrollo en una política, un documento o una estrategia del Gobierno y los procedimientos nacionales de desembolso y rendición de cuentas pasan a ser aplicables a todos los donantes. Éstos participan en esas nuevas modalidades aglutinando su ayuda financiera en “cestas” mediante las que se presta asistencia al programa general del sector o al presupuesto general, dejando de lado la financiación de proyectos individuales o programas basados en las necesidades concretas de las localidades beneficiarias y proporcionando fondos que no estén destinados a fines específicos y que estén en consonancia con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos internacionales.

27. Aunque esas nuevas modalidades de asistencia reporten muchos beneficios en cuanto a potenciar la realización y la financiación de programas, podrían perjudicar a algunos organismos de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo, sobre todo en los casos en que no formen parte de los mecanismos de coordinación. El sistema de las Naciones Unidas, no obstante haber estado representado en las reuniones importantes celebradas en la mayoría de los países, no ha participado activamente ni en la prestación de apoyo presupuestario directo ni en el alineamiento y la armonización de sus propios procedimientos con los de los donantes y los gobiernos en cuyos países ejecuta programas. En el párrafo 103 de la

---

<sup>13</sup> Prontuario de la OCDE titulado “Is it ODA?”, mayo de 2007.

resolución 62/208, la Asamblea General alentó a que se invitara al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a participar ex officio en las modalidades de asistencia y mecanismos de coordinación actuales y nuevos, a solicitud de los países en que se ejecutaran programas, e invitó al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que aumentara su participación a ese respecto.

28. Aunque siga sin estar claro qué repercusión directa podrían tener las nuevas modalidades en la financiación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, sí que podrían afectar a la planificación y la ejecución de la cooperación para el desarrollo de la Organización y a la cuantía de los fondos que podría atraer, dado que podría resultarle más difícil que antes demostrar los efectos de la asistencia que prestara.

### **3. Medidas adoptadas o previstas por el Secretario General y recomendaciones**

29. El Secretario General ha reiterado, sin cesar, su firme mensaje político acerca de la necesidad de incrementar la cuantía de la AOD. Poco antes de que comenzara la Cumbre del Grupo de los Ocho en Hokkaido, envió una carta en la que instó a los países de dicho grupo a que incrementara la AOD. También envió otra carta a todos los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo en la que les instó a que aumentaran la ayuda para el desarrollo que ofrecían a África, en el ámbito del Grupo Directivo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África. Ha recibido poca respuesta a esos llamamientos hasta la fecha. También solicita periódicamente a determinados Estados Miembros que aumenten su AOD durante las reuniones bilaterales que mantiene con ellos o las visitas oficiales que les hace y redobla sus esfuerzos a tal fin.

30. Por otra parte, atendiendo a lo dispuesto en la resolución 62/208 de la Asamblea, el Secretario General ha pedido a su Asesor sobre innovaciones en materia de financiación del desarrollo que se ocupe de la función adicional de movilizar la voluntad política de aumentar la cuantía y la previsibilidad de la financiación de la labor operacional que realizan las Naciones Unidas. Ha encomendado la misma función a los dos Enviados Especiales que asistirán a la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey (Conferencia de examen de Doha).

31. La Conferencia de examen de Doha que tendrá lugar en diciembre de 2008 abrirá perspectivas para emprender una nueva iniciativa de financiación del sistema de las Naciones Unidas. El Secretario General tiene intención de hacer un llamamiento a los Estados Miembros en la etapa inmediatamente anterior a la Conferencia para reiterarles la importancia que tiene el que aumenten la cuantía total de la AOD y proporcionen recursos suficientes al sistema de las Naciones Unidas para que ayude a los países a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. También recalcará que el aumento de la AOD debería ir acompañado de un aumento de la financiación de las actividades operacionales de la Organización para el desarrollo.

32. Previa recapitulación de los resultados de la Conferencia de examen de Doha y teniendo en cuenta los resultados del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Accra, el Secretario General estudiará la posibilidad de idear un plan que permita llegar a un consenso acerca de los nuevos planteamientos y las nuevas iniciativas para mejorar la calidad y la cantidad de las contribuciones financieras al sistema de las Naciones Unidas.

33. A ese respecto, el Secretario General estudia la posibilidad de emprender una iniciativa de buena gestión de las donaciones multilaterales, que podría basarse en los principios del respeto mutuo, la responsabilidad, la transparencia y el reconocimiento de las diversas estructuras y mecanismos de financiación que hay dentro del sistema de las Naciones Unidas y entrañaría la fijación de unos parámetros y criterios parecidos a los de la iniciativa “Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias” (Véase el recuadro 1 *infra*). La iniciativa podría servir de modelo a los donantes para que prestaran una asistencia multilateral efectiva.

#### Recuadro 1

##### **Iniciativa “Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias”**

La iniciativa “Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias” entró en funcionamiento en Estocolmo, en 2003, en una reunión internacional a la que asistieron representantes de gobiernos donantes, organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otras organizaciones que realizan labores humanitarias, y a la que siguieron otras reuniones celebradas en Ottawa (en 2004), Nueva York (en 2005) y Ginebra (en 2006 y 2007). Ofreció a los donantes un foro en el cual analizar las buenas prácticas de financiación de las actividades humanitarias y otras cuestiones de interés común. Al haber definido unos principios y criterios, ofreció tanto un marco orientativo para la asistencia humanitaria oficial como un mecanismo para estimular a los donantes a rendir cuentas de manera más rigurosa.

En la reunión de 2003 se acordaron 23 principios y buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias. Actualmente, esos principios sirven al CAD de la OCDE como referencia para su labor humanitaria. En 2007, 24 gobiernos y la Comisión Europea habían acordado que su asistencia humanitaria habría de regirse por los principios de la iniciativa “Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias”

Desde 2003, se han celebrado reuniones anuales para examinar los progresos y decidir acerca de las prioridades del año venidero.

Entre las actividades cabe citar las siguientes:

1) Examen entre iguales

Desde 2004, se ha venido examinando la labor de asistencia humanitaria de 10 donantes dentro del proceso periódico de examen entre iguales del CAD, con más de 100 recomendaciones sobre cuestiones de fondo. Algunos donantes se han regido por el marco de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias al elaborar políticas nuevas o trazar sus estrategias de ejecución, por medio de un plan nacional de ejecución.

2) Armonización de la presentación de informes

Los principios de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias se han utilizado para promover la armonización de la presentación de informes a los donantes por parte de las organizaciones multilaterales e internacionales. La elaboración de unos formatos comunes de presentación de informes y la armonización

de los requisitos de gestión se han negociado con los organismos más importantes por conducto de su respectivo grupo de apoyo a los donantes. Ello ha ayudado a los organismos a reducir sus gastos de transacciones y liberar, así, más recursos para las actividades operacionales.

### 3) Foro de debate

La iniciativa de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias ha ofrecido a los donantes un foro para debatir las cuestiones de interés común. Por ejemplo, han debatido el desarrollo de unos instrumentos de financiación nuevos, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes. En los últimos tiempos, la iniciativa ha servido de aglutinante para que los donantes compartan las buenas prácticas sobre cómo asignar recursos tomando en consideración las necesidades de los destinatarios y sobre el nuevo enfoque de “grupos temáticos” que se ha adoptado a raíz de las reformas de la actividad humanitaria.

### 4) Proyectos experimentales en los países

Se realizaron dos proyectos experimentales en Burundi y la República Democrática del Congo, a lo largo de dos años, a los que siguieron otros proyectos experimentales en el Sudán y la República Democrática del Congo, todos los cuales tenían por objeto averiguar cómo aplicar los principios en la práctica sobre el terreno. Se estudiaron los resultados de esos dos proyectos y se determinaron las experiencias más importantes que se habían adquirido gracias ellos. En la actualidad, se redacta una nota orientativa para promover y fomentar una aplicación más extensa de la idea de la buena gestión de las donaciones humanitarias sobre el terreno.

### 5) Supervisión y evaluación

Dentro de la iniciativa de buena gestión de las donaciones humanitarias se ha fijado una serie de indicadores que miden el grado en que los donantes cumplen algunos de sus compromisos fundamentales. Esos indicadores se pueden adaptar también al uso de los organismos donantes para que cada uno de ellos determine sus propios resultados, si así lo desea. Se ha encomendado a un experto independiente que elabore unos parámetros que permitan medir los progresos. El primer informe, basado en datos de 2004 y 2005, vio la luz en julio de 2006.

### 6) Experimentación con nuevas modalidades de asistencia

Se están ideando varias fórmulas novedosas de financiación de la asistencia humanitaria y refinando las vigentes. Esos mecanismos tienen por objeto garantizar que la financiación sea adecuada, previsible y flexible, lo que hará que la asistencia humanitaria sea más rápida, más eficiente y más equitativa.

**34. Podría hacerse inventario de los progresos de dicha iniciativa en los actos de alto nivel relativos a la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo que se celebren con ocasión de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social, particularmente en su Foro sobre Cooperación para el Desarrollo.** Mediante ello volvería a ponerse de relieve la cuestión de los recursos y se ligaría el análisis de las cuestiones de financiación con el debate sobre las cuestiones más generales de las políticas de cooperación para el desarrollo, en particular la cuestión de la supeditación de la movilización de recursos a la

evaluación de los resultados. Se estima que dicha supeditación no se ha dado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Promesas de Contribuciones para las Actividades de Desarrollo que viene celebrándose todos los años. El acto de alto nivel complementaría las medidas de movilización de recursos de cada fondo y programa y fortalecería el respaldo político en favor de la idea de que los resultados se obtuvieran en un período plurianual. Asimismo, ello garantizaría que en una nueva iniciativa se tuvieran en cuenta plenamente la identidad precisa y la diversidad de cada organización de desarrollo.

35. El Secretario General ha tomado nota del último informe de los Copresidentes de la consulta oficiosa del sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General en que se trató de la cuestión de la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como de la necesidad de cumplir todos los compromisos en materia de financiación del sistema de las Naciones Unidas y de la reafirmación de que “[I]a financiación insuficiente e impredecible del sistema [...] contribuye a la fragmentación, ya que socava el carácter multilateral de las Naciones Unidas”. El Secretario General procurará, dentro de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que el sistema adopte unas medidas unitarias para movilizar fondos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo y evitar que las organizaciones compitan entre sí en ese ámbito. Se han seguido estudiando fórmulas de colaboración del sistema de las Naciones Unidas en materia de recaudación de fondos en los planos nacional, regional y mundial, a fin de aprovechar las ventajas de los programas de cada organización. El mantenimiento de alianzas fuertes con los gobiernos en que se ejecuten programas, los donantes bilaterales y los fondos e instituciones multilaterales puede favorecer el diálogo sobre políticas, la eficacia organizativa y los resultados de la labor que se realiza en los países.

36. Algunas organizaciones ya han adoptado ese planteamiento, que les ha reportado beneficios considerables. Por ejemplo, el UNICEF ha fortalecido sus alianzas con las instituciones financieras internacionales, lo que hizo que recibiera contribuciones por valor de 27 millones de dólares en 2007, una cifra que casi cuadruplicó la de 2006. El PNUD suscribió un memorando de entendimiento con el Banco Islámico de Desarrollo y las negociaciones para revisar las fórmulas de colaboración con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo se hallan en su estadio final.

37. Por lo que atañe al sector de la sanidad, el número creciente de iniciativas y alianzas nuevas ha fragmentado dicho sector a escala mundial y no hay financiación previsible a largo plazo que permita apuntalar el sistema sanitario de base. Se ha retrasado la adopción de medidas que garantizaran la coordinación y la rendición de cuentas. El Secretario General, con la ayuda de los organismos del sistema de las Naciones Unidas del sector de la sanidad, ha emprendido la elaboración de una hoja de ruta para movilizar recursos con los fines siguientes: a) tratar la crisis de recursos humanos del sector de la sanidad, b) agilizar el progreso en salud maternoinfantil, incluso movilizando, para ello, a los Jefes de Estado y c) tratar las enfermedades tropicales olvidadas y luchar contra ellas.

38. La colaboración con el sector privado por medio de proyectos conjuntos bien ejecutados también puede ayudar a aprovechar recursos preciosos y aumentar al máximo los efectos de la realización de los programas. El UNICEF ha conseguido potenciar la constitución de alianzas en materia de filantropía estratégica, iniciativas

de comercialización de causas, programas de cesión de empleados, actos especiales, venta de tarjetas de felicitación y respaldo de campañas de concienciamiento y de llamamientos urgentes.

39. El PMA aplica fórmulas nuevas e innovadoras para ampliar, de manera considerable, las alianzas con el sector privado. Ha emprendido dos nuevos proyectos conjuntos de ámbito mundial y de carácter plurianual, dotados con varios millones de dólares, para obtener conocimientos prácticos singulares y donaciones de asociados del mundo empresarial. Se obtendrán donaciones adicionales por intermedio de sociedades menores, donantes en línea y un número reducido de particulares con un alto poder de inversión. La Junta Ejecutiva del PMA estudia una estrategia para ampliar las alianzas con el sector privado.

40. En 2006, 103 oficinas del PNUD en los países llevaron a cabo actividades de desarrollo en las que participó el sector privado, entre ellas 120 proyectos conjuntos de los sectores público y privado en las esferas de la reducción de la pobreza, el medio ambiente y la energía. Hubo 60 de esas oficinas que se asociaron con organizaciones de la sociedad civil y fundaciones en ámbitos que iban desde la gobernanza democrática hasta la energía y el medio ambiente y la reducción de la pobreza. En muchos casos, las fundaciones ejercieron una importante función de movilización de asociados adicionales que prestaron apoyo a los programas de las Naciones Unidas.

41. El 25 de febrero de 2008 se celebró una reunión especial del Consejo Económico y Social en la que se debatió cómo podía contribuir la filantropía empresarial a agilizar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Se plantearon ideas interesantes, como una propuesta de elaborar unas directrices sobre alianzas para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. También se señaló en la reunión que había que ocuparse de las cuestiones de los reglamentos y las normas tributarias para favorecer el incremento de la corriente de recursos procedente de la filantropía empresarial a escala mundial. El Secretario General tomará medidas para estimular la cooperación con las fundaciones y movilizar fondos del sector privado, aprovechando la próxima reunión del Consejo Económico y Social sobre filantropía.

42. A medida que el sistema de las Naciones Unidas estreche su relación con el sector privado, habrá que cerciorarse de que esta nueva clase de cooperación se cña a los principios que rigen la actividad del sistema, en particular el del multilateralismo y el de la neutralidad.

## **B. Previsibilidad y promesas de contribuciones plurianuales**

### **1. Últimas tendencias y situación actual**

43. La previsibilidad de la financiación permite, en general, que las prioridades estratégicas se vinculen a las fuentes de financiación, lo que aporta más precisión y coherencia a los programas. En cambio, la falta de previsibilidad provoca la subida de los gastos de transacciones de los organismos, debido a los trastornos administrativos y a las incertidumbres en cuanto a la financiación de los programas. La ejecución de éstos se ve coartada y se complica la elaboración de unos calendarios de trabajo que permitan ajustar las actividades a los recursos disponibles.

44. Varios organismos del sistema de las Naciones Unidas han adoptado unos marcos de financiación plurianual para alentar a los Estados Miembros donantes a obligar recursos por la cuantía y el total de la duración del marco de que se trate. Sin embargo, la previsibilidad de los fondos sigue siendo un problema. Por citar un ejemplo, el número de donantes que ofrecen al PNUD unos calendarios de pago precisos sigue descendiendo: 9 donantes en 2007, 11 en 2006 y los tres años precedentes, 14 en 2002 y 15 en 2000, además de que muchos de ellos no han cumplido dichos calendarios de pago<sup>14</sup>.

## 2. Obstáculos que impiden garantizar la previsibilidad

45. La dependencia cada vez mayor de las contribuciones voluntarias, extrapresupuestarias y con fines específicos para financiar las actividades operacionales de las Naciones Unidas han agravado su imprevisibilidad y la falta de confianza que despiertan. En conjunto, los marcos de financiación plurianuales no han incrementado apreciablemente la previsibilidad de la financiación. Los donantes suelen emplear los marcos como referencia para movilizar recursos, pero siguen haciendo promesas de contribuciones de corto plazo. Ello puede deberse a que los donantes tengan la impresión de que la relación entre resultados y compromisos plurianuales de fondos no destinados a fines específicos no es lo suficientemente fuerte.

46. En general, la AOD sigue siendo muy imprevisible, ya que los donantes sólo desembolsan entre el 60% y el 65% de la ayuda en el ejercicio presupuestario para el cual está programada. En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se fija el objetivo de reducir a la mitad la proporción de ayuda no desembolsada en el ejercicio presupuestario para el cual estuviera programada, antes de que terminara 2010.

47. Según el estudio del CAD de la OCDE<sup>15</sup>, en el que se examinaron las prácticas de los donantes en materia de planificación prospectiva de los gastos de ayuda, mientras que sus presupuestos seguían siendo anuales, conforme a lo aprobado por su Parlamento, la mayoría de los donantes trabajaban con marcos de programación plurianuales que comprendían información sobre los gastos previstos. El grado de información que se compartía con los países asociados variaba.

48. Los escasos progresos en materia de previsibilidad obedecen, en parte, a la imposición de condiciones reinante, que puede demorar o recortar la ayuda de manera ostensible. Una cantidad sustancial de la ayuda sigue estando supeditada a la adquisición de bienes y la contratación de servicios de los países donantes. Otra práctica extendida es la de asignar la ayuda en función de los resultados en materia de gobernanza y de políticas en lugar de en función de las necesidades y los resultados de desarrollo.

<sup>14</sup> Véase DP/2008/24.

<sup>15</sup> Informe del CAD de la OCDE de 2008, *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, mayo de 2008.

### 3. Medidas adoptadas o previstas por el Secretario General y recomendaciones

49. Los marcos de financiación plurianual (o planes estratégicos) han permitido a los Estados Miembros supervisar el uso efectivo de los recursos financieros comparándolos con los resultados obtenidos gracias a las actividades previstas.

50. En algunos casos, las contribuciones temáticas ajustadas a las prioridades fijadas en los planes estratégicos han redundado en un aumento de la previsibilidad de los recursos complementarios, que constituyen una porción cada vez mayor de la financiación total. Asimismo, los fondos temáticos llevan aparejados unos gastos administrativos menores, una simplificación de la presentación de informes anuales, una mayor flexibilidad, un mayor margen para la planificación a largo plazo y resultados más duraderos. Por ejemplo, el UNICEF ha recibido una suma total de 1.189 millones de dólares en fondos temáticos desde 2003. Entre 2004, fecha en que se implantaron los fondos temáticos, y 2006, la proporción de esos fondos con respecto al total de las contribuciones aumentó del 8% al 11% y la suma de la financiación temática se triplicó sobradamente en el mismo período (al 30 de septiembre de 2007).

51. La obtención de una base de financiación sostenible para el UNFPA es un producto de gestión claramente definido y medible y que está ligado a su marco de rendición de cuentas y a su política de supervisión. El Plan Estratégico del UNFPA comprende un marco integrado de recursos financieros en el que constan los ingresos totales que tiene previsto recaudar el Fondo durante el plazo de ejecución del plan estratégico y cómo se prorratearán dichos ingresos entre sus tres necesidades orgánicas principales: sus programas en los países, sus programas regionales y mundiales y su presupuesto bienal de apoyo basado en los resultados.

52. El fondo establecido dentro de la iniciativa experimental de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción” se basa en un planteamiento innovador de la recaudación de recursos complementarios en los países. Permite a los donantes financiar un plan estratégico de respuesta coordinada de la Organización a los problemas del desarrollo, al tiempo que reduce los gastos de transacciones y aumenta la flexibilidad y la previsibilidad en beneficio de los organismos de ejecución. El citado fondo ofrece a los asociados información completa y transparente acerca de las actividades, la financiación y los déficit de fondos de las Naciones Unidas. Algunos donantes han aportado nuevos recursos para financiar proyectos experimentales y se han comprometido a incrementar los fondos que destinan a programas gracias a un servicio de financiación basada en partidas no asignadas a fines concretos<sup>16</sup>.

53. Sin embargo, las conclusiones extraídas del ejercicio recapitulativo de 2007 indican que si los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas abrigan fuertes expectativas con respecto a la disponibilidad de fondos, ello puede dar lugar que su programación sea poco realista. Además, si la financiación bilateral existente se emplea para costear programas respaldados por las Naciones Unidas, no quedarán recursos adicionales para los programas de los países. En el caso de los organismos de las Naciones Unidas, existe la posibilidad de que su financiación se haga a expensas de sus recursos básicos si se da el caso de que los donantes prefieran encauzar su dinero mediante programas de la iniciativa “Unidos en la Acción”, en

<sup>16</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Delivering as One 2007 stocktaking exercise”, 27 de mayo de 2008.



lugar de entregárselo a los organismos directamente. Si el fondo creado en virtud de dicha iniciativa llegara a registrar un déficit de financiación, habría dificultades para fijar un orden de prioridades, con lo que se correría el peligro de que surgieran conflictos de movilización de recursos entre los organismos. En el informe de los Copresidentes de las consultas oficiosas de la Asamblea General sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas se tomó conocimiento de la inquietud que habían expresado algunos Estados Miembros con respecto a la posibilidad de que los países en desarrollo que decidieran no participar en la iniciativa “Unidos en la Acción” resultaran discriminados. Habida cuenta de que la puesta en marcha de los fondos correspondientes a dicha iniciativa en los países piloto se halla todavía en un estado muy incipiente, hay que supervisarla y evaluarla minuciosamente.

## C. Equilibrio entre las contribuciones básicas y las complementarias<sup>17</sup>

### 1. Últimas tendencias/situación actual

54. La Asamblea General ha subrayado la necesidad de acrecentar las contribuciones básicas al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La última vez que lo ha subrayado ha sido en su resolución 62/208, en la que destacó que los recursos básicos, por su carácter no condicionado, seguían constituyendo la base fundamental de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y, a ese respecto, observó con inquietud que la proporción de las contribuciones básicas a los fondos y programas de las Naciones Unidas había disminuido en los últimos años y reconoció que las organizaciones experimentaban continuamente un desequilibrio entre los recursos básicos y los recursos complementarios.

55. El desequilibrio perdura. En 2006, los recursos complementarios o extrapresupuestarios destinados a actividades operacionales fueron de 12.100 millones de dólares, mientras que los recursos básicos fueron de 5.100 millones. Aun cuando la proporción de recursos básicos registrara un incremento de dos puntos porcentuales en 2006 por vez primera en cinco años, seguía representando un escaso 29,5% de la financiación total. De hecho, se ha mantenido la tendencia descendente general de la proporción de esos recursos; en 2002, dicha proporción representaba el 37,6% del total de recursos. Los recursos complementarios constituyen una proporción grande de la financiación total debido a que han crecido más rápidamente, a una tasa del 17,4% anual entre 2002 y 2006, mientras que la tasa anual de crecimiento de los recursos básicos ha sido del 7,1%. Sin embargo, considerando su valor constante en dólares, el incremento de los fondos complementarios entre 2002 y 2006 ha sido del 9,9%, como promedio anual, frente al exiguo 0,3% del incremento de los fondos básicos<sup>18</sup>.

56. La tendencia a largo plazo durante los más de 15 años de financiación de tres fondos de las Naciones Unidas —PNUD, UNICEF y UNFPA— ha sido de descenso constante de la proporción de contribuciones básicas con respecto al total de contribuciones, que ha pasado del 79,7% de 1991 al escaso 30,7% de 2006, y ello se ha debido al fuerte incremento de la financiación con fines específicos y al

<sup>17</sup> En algunos organismos a los recursos básicos se los denomina “recursos ordinarios”. Y a los recursos complementarios se los denomina “recursos suplementarios”, “recursos extrapresupuestarios” u “otros recursos”.

<sup>18</sup> Véase A/63/71-E/2008/46, cuadro 3.

moderado incremento de los fondos básicos<sup>19</sup>. Sin embargo, cabe señalar que el UNFPA ha mantenido una fuerte proporción de recursos básicos, que ha sido del 65% de sus recursos totales.

57. En el caso de los organismos especializados, los presupuestos ordinarios o básicos se han estancado<sup>20</sup>. La proporción de contribuciones básicas u ordinarias bajó del 42,8% en 2002 al 27,4% en 2006. Ello se ha debido al fuerte incremento de los fondos complementarios (que han crecido un 11,1% anual entre 2001 y 2006), que contrasta con el débil incremento de los fondos básicos (que han crecido un 0,3% anual), el cual se ha correspondido, a menudo, con la imposición, por parte de los países donantes más influyentes, de una política de crecimiento presupuestario nulo a varios organismos.

58. La tendencia entre 2002 y 2006 revela que, exceptuando el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), cuyos recursos son siempre básicos al 100%, las pautas de equilibrio entre los recursos básicos y los complementarios varían en cada organismo de las Naciones Unidas. En general, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y el UNFPA han recibido una proporción elevada de recursos básicos que oscila entre el 70% y el 90%, mientras que el resto de los organismos, como el UNICEF, el PNUD, el PMA, las comisiones regionales y los organismos especializados han dotado menos de la mitad de su presupuesto respectivo con recursos básicos. La proporción de recursos básicos de este último grupo ha sido de un 40% aproximado en el caso del UNICEF, un 20% en el del PNUD y un 10% en el del PMA (aunque éste carece de un equivalente exacto de los “fondos básicos” en su sistema de financiación).

## **2. Obstáculos que se oponen a la consecución de un equilibrio apropiado entre contribuciones básicas y contribuciones complementarias**

59. El 50% aproximado de los fondos que reciben las instituciones multilaterales, incluidas las Naciones Unidas, están destinados expresamente a iniciativas, sectores y temas concretos<sup>21</sup>. Aunque los recursos destinados a fines específicos representen un complemento importante para la base de recursos, la proporción de recursos destinados a fines específicos con respecto a la de recursos no destinados a esos fines sigue estando desequilibrada, ya que la primera ha crecido muchísimo más que la segunda.

60. El grado de financiación básica repercute, de manera inevitable, en la capacidad que tiene el sistema de las Naciones Unidas de cumplir su mandato, ejercer sus funciones operacional y normativa y ayudar a fomentar la capacidad de lograr un desarrollo que sea sostenible a largo plazo. Asimismo, la financiación básica procedente de recursos ordinarios ofrece la flexibilidad necesaria a cada

<sup>19</sup> *Ibíd.*, cuadro 6.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, cuadro 11.

<sup>21</sup> Aunque “financiación con fines específicos” y “recursos complementarios” no sean sinónimos, desde el punto de vista histórico la mayoría de las contribuciones complementarias se han destinado a fines concretos. No obstante, en los últimos años ha surgido una tercera categoría: la de los recursos complementarios que están previstos como contribuciones destinadas a cumplir los objetivos básicos del organismo de que se trate y que, por tanto, no están tan destinados a fines específicos.

organismo para que intente cumplir los objetivos generales que haya fijado el órgano rector correspondiente atendiendo a sus mandatos fundamentales. Además, permite intensificar al máximo el efecto de la programación conjunta y de los mecanismos de financiación compartida de los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

61. El predominio de la política de crecimiento nulo en la formulación de los presupuestos ordinarios de los organismos especializados ha imposibilitado que en esos presupuestos se negocien unas dotaciones de recursos apropiadas y cada vez mayores, lo que explica por qué esos organismos, desde principios del decenio de 1990, han aumentado considerablemente sus actividades de movilización de recursos por medio de fondos fiduciarios especiales (también debido al brusco descenso de los fondos que recibían del PNUD para sus actividades en los países). Ello explica que las contribuciones extrapresupuestarias (o complementarias) a esos organismos hayan aumentado exponencialmente y que se hayan constituido nuevos tipos de fondos fiduciarios, unos vinculados, como ha sido tradicional, a proyectos o iniciativas específicos y otros con una orientación más temática. Aunque la financiación temática esté menos sujeta a condiciones que otras modalidades de financiación tradicionales, es una modalidad de carácter complementario y no debe sustituir a la financiación básica.

62. A pesar de que haya mejorado la gestión del desempeño de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y su labor vital de cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio, dicha mejora no ha ido acompañada de un aumento de la proporción de recursos básicos. Las causas que se exponen a continuación coadyuvan a que perdure el desequilibrio entre los recursos básicos y los complementarios:

a) Los donantes prefieren las contribuciones complementarias, porque no les obligan a hacer promesas de contribuciones plurianuales, que pueden ser difíciles de cumplir en épocas de déficit presupuestario grave;

b) Los donantes prefieren las contribuciones complementarias, porque no siempre están persuadidos de que los organismos de las Naciones Unidas sean eficientes y transparentes y prefieren mantener el control directo de la modalidad de gasto de los recursos, en lugar de entregárselo a la dirección del organismo de que se trate;

c) Los donantes prefieren, en ocasiones, seguir su propio plan, que puede diferir del de los organismos de las Naciones Unidas, recurriendo a las contribuciones complementarias, sobre todo cuando ello les permite definir el mandato, los contenidos, las normas de adquisiciones y los procedimientos de selección, lo que explica que a muchas de esas contribuciones se las conozca como “multilaterales”,

d) Se considera a las contribuciones complementarias como medios de canalizar directamente las aportaciones de un país donante y su experiencia, a fin de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios o de mejorar cualquier otro aspecto del país en que trabaje el organismo de las Naciones Unidas de que se trate. Esas aportaciones (consistentes en acceso al sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los institutos de investigación, entidades públicas y privadas y especialistas de los países donantes) se materializan, con facilidad, en un apoyo del país donante al beneficiario último de la contribución de la Organización; en cambio, el recurso a las contribuciones básicas no es tan susceptible de favorecer

esa relación directa entre contribuciones “bilaterales” y “beneficiarios finales”. Sin embargo, sí que hay peligro de que las contribuciones complementarias reemplacen a las iniciativas bilaterales.

### 3. Medidas adoptadas o previstas por el Secretario General y recomendaciones

63. **La Asamblea General ha recalcado que el incremento de la financiación, y en particular de los recursos básicos, debe corresponderse con un progreso paralelo de la eficiencia, la efectividad, la coherencia y los resultados del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y sus organismos.** Por lo que atañe a la presupuestación basada en los resultados y partiendo de la labor realizada en el pasado con respecto al formato armonizado de presupuestos de apoyo bienales, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF han hecho avances considerables en 2006 y 2007 para armonizar la presupuestación basada en los resultados de sus presupuestos de apoyo bienales. Atendiendo a lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 62/208, las iniciativas que emprende el sistema de las Naciones Unidas apuntan a fortalecer una planificación, una presupuestación, una supervisión y una presentación de informes basadas en los resultados, dentro de los países. Son cada vez más los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos organismos especializados, que rigen su funcionamiento interno por un enfoque de gestión basada en los resultados. Se ha implantado, a título experimental, un sistema común de planificación, supervisión y presentación de informes que se utilizará en los países.

64. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas están emprendiendo reformas notables, pero su voluntad política de ceñirse, en la práctica, a los principios convenidos de financiación de las actividades operacionales ha ido a la zaga de esas reformas.

65. Para movilizar la voluntad política, **debería reflexionarse, con más detenimiento, acerca de los medios de incrementar la flexibilidad del mecanismo vigente de determinación de las contribuciones ordinarias de varios organismos, por ejemplo modalidades nuevas inspiradas en la “escala indicativa de contribuciones voluntarias” o en negociaciones de reposición de fondos como las que se realizan en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en el FIDA (véase el recuadro 2 *infra*).** También debería estudiarse la posibilidad de recurrir, de manera generalizada, a una programación de conjunto del total de las necesidades de recursos (tanto básicos como complementarios), sobre todo en el caso de los organismos especializados. El Secretario General, dentro de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, alentará a los organismos del sistema a que prescindan de la financiación extrapresupuestaria, que es casuística y fragmentaria, y adopten una programación de conjunto de la movilización de recursos, para que todos los recursos que se les aporten con destino a sus actividades operacionales se administren conforme a sus prioridades de desarrollo generales, aprovechando las iniciativas que han emprendido el sistema en ese sentido.

66. Además, después de muchos años de presupuestos de crecimiento nulo durante el decenio de 1990, la situación se ha transformado. **Por consiguiente, hay que replantearse la cuestión de los costos y los beneficios y la de la utilidad del crecimiento nulo. La Asamblea General lo reconoció en su resolución 62/208, en la que invitó a los países a que aumentaran sus contribuciones a los presupuestos de los organismos especializados.**

67. Por otra parte, el sistema de las Naciones Unidas está elaborando unos enfoques armonizados de la recuperación de los gastos de apoyo a la ejecución de programas, a fin de no tener que recurrir a los recursos básicos para sufragar la gestión de los fondos extrapresupuestarios.

68. Inspirándose en las definiciones y los principios armonizados de recuperación de gastos propuestos inicialmente por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas y su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, en 2006 el Grupo de Gestión del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) armonizó, aún más, las tasas de recuperación de gastos de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, los programas conjuntos y las oficinas conjuntas. Los organismos que formaban parte del Comité Ejecutivo del GNUD y su respectiva Junta Ejecutiva acordaron una tasa de recuperación de gastos del 7% para los proyectos de participación en la financiación de los gastos de los donantes, con miras a favorecer la participación de las Naciones Unidas en los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Otros organismos progresan considerablemente en el ajuste de sus políticas de recuperación de gastos al haber introducido cierta flexibilidad para adaptarse a las condiciones convenidas por los fondos y programas de la Organización. No obstante, el principio de la recuperación total de los gastos se sigue aplicando en todos esos casos.

#### Recuadro 2

#### **Escala indicativa de contribuciones voluntarias del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

Dejando aparte una contribución bastante reducida que percibe del presupuesto ordinario de la Organización, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) depende enteramente de las aportaciones voluntarias. El Fondo para el Medio Ambiente es la fuente principal de financiación de las actividades del PNUMA. Sin embargo, las contribuciones que recibe el Fondo siguen siendo insuficientes para cumplir los mandatos dictados por el Consejo de Administración del PNUMA, lo que ha obligado al PNUMA a recortar su programa de trabajo. Además de los recursos procedentes del Fondo para el Medio Ambiente, el PNUMA recibe recursos para realizar actividades concretas por medio de fondos fiduciarios y contribuciones para fines específicos.

A raíz de la decisión que adoptó su Consejo de Administración en Cartagena, en 2002, el PNUMA puso en marcha, en 2003, la aplicación experimental de la escala indicativa de contribuciones voluntarias. La finalidad de dicha escala es aumentar la cuantía anual de las contribuciones de los donantes. Dicho instrumento ha ampliado la base de donantes y ha ayudado a que las contribuciones sean más adecuadas y previsibles. El resultado inicial de la implantación de la escala indicativa es muy prometedor.

En 2008, el PNUMA ha creado una Sección de Movilización de Recursos. Ahora ya hay un empeño institucional por coordinar las medidas de intensificación de la movilización de recursos procedentes tanto de fuentes gubernamentales como no gubernamentales. La creación de la citada sección refuerza la entrada en funcionamiento de una estrategia de mediano plazo basada en los resultados, mediante la cual se pretende pasar de una movilización de recursos basada en proyectos a otra más programática.

## IV. Conclusión

69. **La financiación de la cooperación para el desarrollo debería considerarse parte del intento de incrementar al máximo el apoyo que se presta a los países en desarrollo para que cumplan el programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Así pues, deberían promoverse unas fórmulas basadas en los países y en la demanda y arraigadas en las prioridades nacionales para cuantificar las necesidades de recursos.** La neutralidad y la legitimidad de las Naciones Unidas han sido factores esenciales para favorecer la evolución de su liderazgo y su aportación al desarrollo. **La ventaja comparativa y las características singulares de la labor operacional de las Naciones Unidas han permitido crear un mecanismo de financiación que ofrece una base financiera firme a las actividades operacionales. La existencia de una base de financiación adecuada y cada vez mayor también debe ir acompañada de una coherencia, una pertinencia, una influencia y una efectividad mayores por parte del sistema de las Naciones Unidas, así como de un incremento de su capacidad de obtener resultados.**

70. El Secretario General ha adoptado medidas para aumentar la cantidad y la calidad de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo. Tiene intención de adoptar nuevas medidas, sobre todo atendiendo a cuáles sean los resultados de la Conferencia de examen de Doha y del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra. Se compromete a responder al llamamiento que hizo la Asamblea General en su resolución 62/208.

71. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo estudian modalidades de financiación que aumenten la previsibilidad, la estabilidad a largo plazo, la fiabilidad y la adecuación de los fondos que se destinen a las actividades operacionales del sistema, a fin de responder a las necesidades cambiantes de los países en que ejecutan programas y cumplir, así, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

72. **Sin embargo, las tendencias que exhibe la financiación del sistema de las Naciones Unidas, caracterizadas por la disminución de los recursos básicos sobre todo, son muy preocupantes. En el presente informe se han enunciado varios obstáculos que se oponen a la mejora de la cantidad y la calidad de la financiación de las actividades operacionales para el desarrollo. Ante todo, tiene que haber una voluntad política fuerte para dotar al sistema de las Naciones Unidas de la capacidad no sólo de asentar unos mecanismos y unas normas internacionales, sino también de ayudar a los países a cumplir esos compromisos.**