



Asamblea General

Distr. general
18 de febrero de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 51 del programa

**Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones
Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano
Oriente**

Informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/89 de la Asamblea General, en que la Asamblea hizo suyas las conclusiones del informe de la reunión extraordinaria del Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (A/64/115), en particular la solicitud dirigida al Secretario General para que, a la mayor brevedad posible, presentara a los órganos pertinentes de la Asamblea General un informe sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo. A ese respecto, hago también hincapié en la solicitud de la Asamblea formulada en su resolución 65/100 de que el Secretario General siga apoyando el fortalecimiento institucional del Organismo proporcionándole suficientes recursos financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

En este informe se presentan las necesidades financieras del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) en el contexto amplio de la función que cumple en la región. Se describen los déficits de recursos extrapresupuestarios que afronta el Organismo, como ilustra la disminución de su reserva de capital de operaciones. Se destacan los incansables esfuerzos del Organismo por ampliar la base de apoyo de los donantes y se describen las constantes iniciativas de la Asamblea para dar más estabilidad financiera a las operaciones del OOPS.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 18 de febrero de 2011.



En los últimos años, la Asamblea General y otros interesados importantes, sobre todo los países donantes y los países que acogen refugiados, han exigido al OOPS, así como a otros organismos de las Naciones Unidas, que adopten una serie de medidas para reforzar su gestión de los recursos, mejorar la planificación de los programas y la supervisión, y ajustarse a las normas contemporáneas aplicables a esferas como el fortalecimiento de la justicia interna, las normas de contabilidad para el sector público y la seguridad del personal. Debido a la agudización de los déficits financieros del Organismo en los últimos decenios y en un futuro próximo, es evidente que esas reformas y las demás reformas que se impongan no podrán llevarse plenamente a cabo sin fuentes de financiación adicionales y más previsibles.

En la parte VI del informe se indican las medidas que se solicitan a la Asamblea General.

I. Introducción

1. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) es el organismo de las Naciones Unidas encargado desde hace 61 años del singular reto de prestar socorro y asistencia a los refugiados palestinos en sus cinco zonas de operaciones (Jordania, Siria, Líbano y, en el territorio palestino ocupado, la Franja de Gaza y la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental), hasta que se resuelva la situación de los refugiados mediante una solución justa y duradera. El reto es formidable. Exige que el Organismo ofrezca permanentemente servicios de educación, salud y socorro, entre otros servicios esenciales de carácter público, a una población de 4,76 millones de refugiados inscritos en una de las regiones más inestables del mundo, incluso durante situaciones de gran tensión política y conflicto armado. La Asamblea General, en su resolución 64/89, solicitó al Secretario General que presentara un informe sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo a los órganos pertinentes de la Asamblea General, a la mayor brevedad posible, y que apoyara el fortalecimiento institucional del Organismo proporcionándole suficientes recursos financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La crisis financiera del Organismo amenaza el cumplimiento de su misión y a la población a la que presta servicios. En el presente informe se describe la naturaleza de la crisis que enfrenta el OOPS, y se propone mitigarla reforzando el apoyo al Organismo con fondos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

2. El OOPS atiende las necesidades complejas de la población de refugiados palestinos, en particular de desarrollo humano, socorro humanitario y protección. Alentado por los interesados, el Organismo ha acometido un amplio proceso de reforma de la gestión en los últimos años. Este proceso ha transformado al OOPS y ha contribuido a definir sus objetivos, su planificación y su gestión de los programas, en particular mediante la formulación de su estrategia de mediano plazo para el período 2010-2015. Las reformas han demostrado ser el fundamento de una ejecución de los programas más eficaz y eficiente, reforzando así la contribución de los programas del OOPS al fomento de la paz y la estabilidad. La función primordial del proceso de reforma de la gestión es proporcionar las herramientas necesarias para alcanzar buenos resultados programáticos. Sin embargo, para mantener el impulso del proceso de reforma, el Organismo tendrá que seguir invirtiendo en las funciones de supervisión, dirección y evaluación.

3. El OOPS está atravesando una crisis financiera. En los cuatro últimos bienios, una media del 12% de la totalidad de las necesidades de los programas no han contado con financiación. El OOPS comienza cada año con un déficit presupuestario medio de 50 millones de dólares de los Estados Unidos aproximadamente. Ahora que el número de refugiados se acerca a los 5 millones, que en consecuencia aumentará la base de gastos fijos y que continúa la incertidumbre acerca de si las contribuciones de los donantes aumentarán en los próximos años al mismo ritmo que los gastos presupuestados con base en las necesidades, el carácter estructural del déficit de financiación que sufre el Organismo se ha hecho evidente. El OOPS inició 2010 con un déficit de 54,4 millones de dólares y un presupuesto reducido del Fondo General de 541,3 millones de dólares, en comparación con el monto de 598,5 millones para atender necesidades programáticas aprobado por la Asamblea General. En 2011, el monto aprobado para las necesidades programáticas era de 621,2 millones

de dólares, pero el OOPS redujo una vez más su presupuesto del Fondo General a 568 millones de dólares. Pese a esta reducción presupuestaria, el OOPS prevé un déficit de financiación de 63 millones.

4. A pesar de las iniciativas sostenidas de recaudación de fondos dirigidas tanto a los donantes tradicionales como a nuevos donantes, así como de las drásticas medidas de reducción y contención de costos en los últimos años, el Organismo apenas ha logrado evitar consignar un déficit al cierre del ejercicio recurriendo a su reserva de capital de operaciones. A finales de 2010, la reserva del capital de operaciones ascendía a 42 millones de dólares (aproximadamente, el equivalente de un solo mes de gastos). Debido a la imprevisibilidad de las contribuciones extrapresupuestarias de los donantes, la persistencia de los bajos niveles de capital de operaciones podría poner en tela de juicio la viabilidad financiera del Organismo.

5. La Asamblea General exige que el OOPS, en consonancia con las iniciativas emprendidas en toda la Organización aplique las políticas e iniciativas en materia de mejores prácticas, en particular las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS), la reforma del sistema de justicia interna, las normas y políticas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas (como las normas mínimas operativas de seguridad) y la incorporación de la perspectiva de género, entre otras. En la actualidad, el costo de esa vía de acción se sufraga con cargo al mismo fondo de donaciones voluntarias que financia los servicios que el Organismo presta a los refugiados palestinos, lo que supone una disminución de los recursos disponibles para atender las necesidades de los refugiados. Cada iniciativa tiene por derecho propio “un precio” que supone una carga financiera adicional para las operaciones del Organismo en un momento en que sigue siendo primordial mantener la prestación de servicios a los refugiados.

6. Las inversiones extrapresupuestarias realizadas por los donantes en apoyo de la reforma institucional, y el reciente aumento de los puestos de contratación internacional financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas¹ han reforzado la ejecución de programas. Sin embargo, para sufragar los costos inherentes al proceso de reforma en curso y el mejoramiento de la calidad y eficacia de los servicios, es preciso seguir reforzando la seguridad financiera del Organismo. Concretamente, el OOPS debe tener acceso a una mayor proporción de fondos previsibles y seguros. Las ventajas de contar con una financiación estable se reflejarán en particular en el proceso de reforma, que aumentará la capacidad del Organismo para intentar superar los complejos desafíos que afronta. Una reforma continua apoya directamente la labor que el Organismo lleva a cabo para mantener la estabilidad y la calma en sus zonas de operaciones.

7. Haciendo especial hincapié en el informe más reciente del Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS, de fecha 29 de octubre de 2010 (A/65/551), el Secretario General apoya la propuesta de que los Estados Miembros se comprometan a aumentar el nivel de financiación con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, a fin de contribuir a asegurar la capacidad de gestión del Organismo y permitirle mantener el impulso de las reformas impuestas por las Naciones Unidas. Como se explica más adelante, un mayor apoyo financiero contribuiría en gran medida a asegurar que el Organismo pueda reforzar el efecto y la calidad de los servicios prestados, y responder de manera eficaz y flexible a las

¹ Se aprobaron 14 nuevos puestos para el bienio 2010-2011.

necesidades cambiantes. El Secretario General recomienda que se asignen los fondos adicionales mencionados, comenzando con el presupuesto para el bienio 2012-2013 (véase párr. 37 *infra*).

II. Antecedentes históricos

8. En virtud de su resolución 302 (IV), de fecha 8 de diciembre de 1949, la Asamblea General estableció el OOPS, encomendándole “la continuación de la asistencia para socorrer a los refugiados de Palestina, para remediar la situación de hambre y miseria que reina entre ellos, y para promover condiciones de paz y estabilidad”. Desde que la Asamblea General aprobó la resolución 1456 (XIV) de 9 de diciembre de 1959, el mandato del OOPS se ha venido renovando cada tres años. El mandato actual vence el 30 de junio de 2014.

9. El OOPS es un organismo temporal encargado de prestar servicios sociales, de educación, salud y socorro. Para mantener esos servicios es preciso hacer planes de mediano y largo plazos y contar con fondos seguros. A diferencia de otros organismos de las Naciones Unidas que desarrollan actividades sobre el terreno, el OOPS no trabaja en nombre de los gobiernos anfitriones, sino que presta servicios de manera paralela, aunque en estrecha coordinación con ellos. Además, el OOPS realiza la mayoría de sus actividades programáticas utilizando su propio personal, en su mayoría refugiados palestinos, para prestar servicios a sus propias comunidades, en vez de subcontratarlos a los asociados en la ejecución de los programas.

10. La labor humanitaria y de desarrollo humano del Organismo abarca actividades para la respuesta de emergencia que han demostrado ser fundamentales para salvar vidas y ayudar a proteger la seguridad de los civiles palestinos en el conflicto armado. Debido a la rápida evolución de las circunstancias en la región en que trabaja y a los frecuentes brotes de violencia, el OOPS debe ser una organización muy flexible, capaz de pasar en poco tiempo de la realización de actividades de desarrollo a la de actividades de socorro de emergencia en los 58 campamentos de refugiados y en otras zonas en que opera.

11. El mandato del OOPS está vinculado a la cuestión de los refugiados palestinos, que lleva inscrita en el programa de las Naciones Unidas desde 1947 por tratarse de uno de los aspectos básicos del conflicto entre israelíes y palestinos. La Asamblea General ha reafirmado periódicamente la necesidad de que el Organismo prosiga su labor hasta tanto se resuelva de forma justa el problema de los refugiados de Palestina (véase, por ejemplo, el párrafo 3 de la resolución 65/98 de la Asamblea General). El Organismo coordina su labor con otras partes del sistema de las Naciones Unidas desde hace mucho tiempo. Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tienen acuerdos de colaboración con el Organismo y han cumplido una función importante en la prestación de asistencia técnica y en especie en los ámbitos de la salud y la educación desde comienzos del decenio de 1950. Esas dos organizaciones han financiado hasta ahora los puestos de 55 funcionarios del OOPS; no obstante, con el tiempo, ese número se ha reducido a 4. Además, el OOPS participa en los equipos de las Naciones Unidas en los países, en la formulación de Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en el proceso de llamamientos unificados, y está intensificando su integración en la

labor de otras partes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, en consonancia con la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas.

12. En los últimos 35 años, el aumento de la población de refugiados (de 750.000 en 1950 a 4,76 millones en 2010), la evolución de las normas mundiales en cuanto a los servicios que presta el OOPS y la inflación han entrañado un aumento de los gastos del Organismo. El Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS² ha destacado ese problema en varios informes. Desde el 1 de enero de 1975, los gastos de los sueldos del personal internacional al servicio del OOPS, que de otro modo se costearían mediante contribuciones extrapresupuestarias, se han financiado con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Más recientemente, en su informe a la Asamblea General, de fecha 26 de junio de 2009, el Grupo de Trabajo recomendó que la Asamblea General reexaminara, en su sexagésimo quinto período de sesiones, los fundamentos de su resolución 3331B (XXIX) de financiar los puestos internacionales del OOPS, a fin de permitirle hacer frente a las exigencias actuales de los grupos interesados y de la propia Asamblea (véase A/64/115, párr. 14 d)). También pidió al Secretario general que preparara un informe sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo y lo presentara a la mayor brevedad posible a la Asamblea General. En su resolución 64/89³, la Asamblea hizo suyas las conclusiones del Grupo de Trabajo. El presente informe responde a la solicitud de que se presente un informe sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 64/89 y 65/100⁴.

III. Reforma de la gestión y eficacia de los programas

13. Un importante hito del proceso de reforma de la gestión del Organismo fue la Conferencia dedicada a examinar las necesidades humanitarias de los refugiados palestinos en el Oriente medio y el establecimiento de alianzas en apoyo al OOPS que se celebró en junio de 2004 en Ginebra con los auspicios del Gobierno de Suiza. La conferencia reforzó el principio de una alianza tripartita entre el Organismo, sus donantes y los países que acogen refugiados. También subrayó la importancia de lograr que los programas y las actividades que realiza el Organismo tengan debidamente en cuenta los derechos de los refugiados palestinos. El Organismo aumentó su colaboración con los principales asociados gracias a la reforma trascendental de la Comisión Asesora⁵. Establecida en 1949 con 4 miembros

² En 1970, los déficits de financiación del OOPS ocasionaron una grave crisis financiera comparable a la que enfrenta en la actualidad. El Secretario General apeló a la Comisión Política Especial para que diseñara soluciones creativas. El resultado fue la creación en diciembre de 1970, en virtud de la resolución 2656 (XXV), del Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS.

³ En el párrafo 7 de la resolución la Asamblea General reiteró también la solicitud formulada en el sexagésimo tercer período de sesiones (resolución 63/93, párr. 6) de que el Secretario General “apoye el fortalecimiento institucional del Organismo proporcionándole suficientes recursos financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas”.

⁴ En el párrafo 10 de la resolución 65/100, la Asamblea General “aguarda con interés el envío del informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Organismo, conforme a lo solicitado por el Grupo de Trabajo y aprobado por la Asamblea General en su resolución 64/89”.

⁵ Como se dispone en la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949, el propósito de la Comisión Asesora del Organismo es asesorar y ayudar al Comisionado

(Francia, Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Turquía), el número de países y entidades que la integran se ha duplicado con creces desde 2004, ya que ahora tiene 24 miembros y 3 observadores, incluidos todos los países que acogen a refugiados y los principales donantes. El mayor papel de importantes Estados árabes donantes en la labor del Organismo es resultado de los continuos esfuerzos que este despliega para aumentar y diversificar su base de apoyo de los donantes.

14. Después de la Conferencia de Ginebra, el Comisionado General del Organismo y la Comisionada General Adjunta dirigieron un amplio proceso de reforma basado en el programa trienal de desarrollo de la capacidad institucional, que abarcó el período comprendido entre 2007 y 2009. Algunos logros de este programa fueron la descentralización y la delegación de autoridad en las cinco esferas de actividad del Organismo, así como la planificación basada en la evaluación de las necesidades de los refugiados y la gestión basada en los resultados. La Comisión Asesora ha elogiado el éxito del programa, lo cual ha alentado al Organismo a continuar y mantener el proceso de cambio.

15. En 2009, el Organismo finalizó su estrategia de mediano plazo de seis años de duración y empezó a aplicar el sistema de gestión del ciclo de programación. También emprendió una reforma de gran alcance de la gestión de los recursos humanos modernizando y actualizando sus estructuras y métodos de trabajo. En 2010, el Organismo empezó a aplicar un enfoque estratégico para movilizar recursos a fin de fortalecer la base de apoyo de los donantes y encontrar nuevas fuentes de fondos, incluso del sector privado y de fundaciones.

16. El Organismo ha fortalecido sus relaciones con sus sedes y zonas de operaciones, y ha intentado optimizar la combinación de la función de gestión que desempeñan los directores de las actividades sobre el terreno y las funciones de supervisión, dirección y establecimiento de normas que cumple el programa de apoyo a los directores en Ammán y Jerusalén. Las funciones de supervisión, evaluación, investigación y auditoría corresponden al Departamento de Servicios de Supervisión Interna, que se ha reestructurado y dirige un funcionario de categoría D-2. La Dependencia de Coordinación y Apoyo a los Programas orienta los esfuerzos que está haciendo el Organismo para mejorar la gestión del ciclo de programación. El Departamento de Recursos Humanos presta el apoyo profesional necesario para la administración de unos 28.264 funcionarios locales (de zona) y la modernización de las estructuras del personal de zona. El Departamento de Asuntos Jurídicos y los abogados sobre el terreno aseguran que el marco normativo del Organismo se interprete y aplique de forma coherente en todo el Organismo.

17. En 2010 se formuló un plan para “sostener el cambio”, que constituye la próxima fase del proceso de reforma. El plan representa el empeño del Organismo por mantener el impulso de las reformas y asegurar que sus efectos se demuestren en la mayor calidad de los servicios que presta a los refugiados. Es esencial que el plan tenga los fondos que necesita para poder mejorar las vidas de los refugiados. La Comisión Asesora proporcionó amplio apoyo para las reformas y propuso formular recomendaciones más detalladas para aplicar el plan antes de junio de 2011. Como parte de un compromiso a largo plazo con las reformas, el Organismo ha preparado una evaluación externa de la primera fase del proceso de reforma, el programa de

General en la ejecución del programa del Organismo. La Comisión Asesora no es un órgano ejecutivo.

desarrollo de la capacidad institucional, para el primer trimestre de 2011. Los resultados de esta evaluación se tendrán en cuenta al aplicar el plan para sostener el cambio.

18. Ante la persistencia de las dificultades financieras del Organismo, el Comisionado General, Sr. Filippo Grandi, atribuye una gran prioridad a los esfuerzos por mantener y aumentar el apoyo de los donantes tradicionales, seguir aumentando los ingresos procedentes de donantes no tradicionales y conseguir más ingresos mediante alianzas con entidades públicas y privadas. Un medio clave para lograr estos objetivos, particularmente en unos momentos de gran necesidad de fondos, es fortalecer la capacidad de promoción y movilización de recursos del Organismo. En el plan para sostener el cambio se ha integrado plenamente un enfoque estratégico para movilizar recursos que se elaboró durante el primer semestre de 2010 y se empezará a aplicar a medida que se reciban fondos adicionales. Como un primer paso se ha establecido un nuevo Departamento de Relaciones Externas y Comunicaciones, que dirige un funcionario de categoría D-2. Otras medidas previstas para aumentar la influencia del Organismo son reforzar la Oficina del Representante en Bruselas y establecer una pequeña oficina en Washington, D.C., que podría dirigir un funcionario de categoría P-5, para gestionar las relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos de América, el principal donante bilateral del Organismo. Otro componente de esta estrategia es fortalecer la Dependencia de Asociados Árabes, con el fin de recaudar más fondos de los Estados árabes. El enfoque de movilización de recursos del Organismo abarca los esfuerzos por aumentar las donaciones de particulares y, lo que es muy importante, promover las relaciones con fundaciones y el sector privado a fin de aprovechar sus recursos y su capacidad técnica. Las alianzas también pueden fomentar las actividades de promoción que el Organismo realiza en pro de los refugiados palestinos y aumentar su visibilidad mundial.

19. El OOPS necesita aplicar urgentemente un sistema de planificación de los recursos institucionales para integrar los medios de información de la gestión empleados actualmente en las esferas de las adquisiciones, las finanzas y los recursos humanos y para proporcionar al personal directivo superior datos obtenidos en tiempo real sobre las consignaciones presupuestarias y los gastos reales de los programas. Con ello podrían obtenerse beneficios inmediatos, incluso una mejor relación costo-eficacia. Por ejemplo, el sistema de planificación de los recursos institucionales apoyará el cumplimiento de las IPSAS y mejorará la administración de datos en la cadena de suministros y adquisiciones. En el sector de la salud, la automatización de los procedimientos sanitarios para los refugiados enfermos reducirá los costos de las transacciones, mejorará el control de las existencias y reducirá los inventarios y el derroche, lo que permitirá hacer ahorros anuales en la compra de suministros y artículos. El costo de un sistema de planificación de los recursos institucionales del Organismo se calcula aproximadamente en 32 millones de dólares durante tres años. Sin embargo, en un esfuerzo por optimizar la relación costo-beneficio y aumentar la sinergia con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, el Organismo está estudiando diferentes oportunidades para colaborar con otra organización de las Naciones Unidas. El costo de esta solución alternativa se calcula aproximadamente en 3 millones de dólares anuales, a partir de 2014. De momento, el Organismo solo ha logrado obtener una cantidad limitada de fondos extrapresupuestarios para este proyecto, por lo que es inevitable que se demorará su ejecución.

IV. Crisis de financiación, estructura presupuestaria y costos de los programas

20. El OOPS ha sufrido frecuentes crisis financieras. Aunque los donantes han demostrado un alto grado de solidaridad con los refugiados palestinos durante décadas, la cuantía de fondos proporcionados no ha logrado sufragar casi nunca los gastos previstos de los programas del Organismo. Aunque no todos los refugiados registrados utilizan los servicios del Organismo, varias evaluaciones externas indican que el Organismo gasta considerablemente menos en sus beneficiarios que lo requerido según las normas internacionales. El gasto per cápita de menos de 20 dólares al año en el programa de salud representa únicamente la mitad de la cuantía mínima recomendada por la OMS para los países en desarrollo. En una evaluación del programa del Organismo realizada por la OMS en 2005 se llegó a la conclusión de que si no se conseguían recursos adicionales para programas de salud aumentarían los riesgos de salud de los refugiados. Aunque a menudo los donantes elogian al Organismo por considerarlo una entidad muy eficaz en función de los costos, la escasez de sus recursos, y en consecuencia de sus gastos, puede verse en escuelas que se desmoronan y dispensarios con poco personal donde se hacinan los pacientes, lo cual indica que empeora la calidad de sus servicios. Sin una inversión sostenible en la calidad de los servicios que presta, gran parte de los progresos que ha hecho el Organismo para ayudar a la población de refugiados palestinos a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio podrían debilitarse e incluso invertirse.

21. El OOPS tiene déficits anuales cada vez mayores entre los gastos previstos para mantener programas básicos en los niveles actuales y las promesas hechas o por hacer por los donantes. El programa de reforma del Organismo se está aplicando en un momento en el que la crisis financiera mundial que empezó en 2008 ha afectado negativamente la base de donantes tradicionales del Organismo. Varios donantes se han visto obligados a reducir la cuantía de las contribuciones prometidas o bien no han podido aumentarlas según las necesidades del Organismo. En 2011, los gastos del Fondo General se calculan en 568 millones de dólares, cifra que representa una reducción del 9% de la cifra necesaria para lograr los objetivos de la estrategia de mediano plazo estimada en 621,2 millones de dólares, sin contar la asistencia en especie. En 2011, los ingresos estimados de los donantes no bastarán para cubrir el presupuesto reducido y generarán un déficit de 63 millones de dólares. Este nivel de ingresos es evidentemente insuficiente para lograr los objetivos de la estrategia de mediano plazo.

22. A causa del déficit estructural de varios años se ha ido utilizando la reserva de capital del Organismo, que se necesita para financiar los déficits de fondos del Fondo General y responder a las variaciones de los tipos de cambio. La utilización de este método para afrontar las crisis a mediano plazo ha puesto de relieve la mayor vulnerabilidad del Organismo a perturbaciones externas y reduce su capacidad para responder a las crisis. Al terminar 2010, el OOPS tenía un capital de operaciones de tan solo 42 millones de dólares, cifra que equivale a la necesaria para sufragar las actividades del Organismo durante un mes, y esta situación se mantendrá probablemente en 2011. La prudencia dicta que una organización con las responsabilidades del OOPS debe mantener una reserva equivalente al menos a tres meses de gastos previstos. Puesto que el Organismo tiene un promedio de gastos de 43 millones de dólares mensuales, necesitaría una reserva de aproximadamente

130 millones de dólares. Esta grave cuestión se señala a la atención de la Asamblea General para ilustrar el enorme déficit de recursos del Organismo.

23. La estructura presupuestaria del Organismo tiene varios mecanismos para recaudar y distribuir los fondos. El más importante es el Fondo General, que apoya los gastos básicos de los programas de servicios de educación, salud y servicios sociales y de socorro. La mayor parte de los gastos corresponden a los otros dos programas —de mejora de la infraestructura y los campamentos y de microfinanzas— y se financian con fondos para proyectos especiales o, en el caso de las microfinanzas, mediante la generación de ingresos, y no repercuten de una manera significativa en la disponibilidad de fondos para los programas básicos del Organismo. La ayuda alimentaria en especie que proporcionan los donantes y la ayuda en efectivo para la compra de alimentos, así como unas prestaciones modestas para 250.000 casos de especial necesidad, son los componentes adicionales del Fondo General del Organismo. Para el bienio 2010-2011, el presupuesto del Fondo General (sin los proyectos y los llamamientos de emergencia para el Líbano septentrional y el territorio palestino ocupado) es de 1.226,6 millones de dólares (601,9 millones para 2010 y 624,7 millones para 2011).

24. El Fondo General se financia casi exclusivamente con contribuciones extrapresupuestarias de gobiernos donantes. Durante los últimos años, gracias a los esfuerzos que se han hecho para recaudar fondos, han aumentado un poco las contribuciones de donantes privados y gobiernos locales (de estados y municipios). Sin embargo, los gobiernos nacionales continuarán siendo los principales contribuyentes al Fondo. En 2009 proporcionaron el 95% de los recursos recibidos por el Fondo General del Organismo. A pesar de la campaña para aumentar los fondos proporcionados por donantes no tradicionales aparte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el OOPS cree que para el futuro inmediato continuará necesitando el apoyo de los 20 principales donantes que siempre han proporcionado más del 93% de las contribuciones.

25. La parte del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas destinado al Fondo General del OOPS se ha ido reduciendo a lo largo de los años. En el bienio 1975-1976 representaba más del 8% del total. En el bienio actual se ha reducido al 3,5%⁶. Durante la última década, la parte del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas destinada al OOPS ha oscilado entre un 0,65% en el bienio 1996-1997 y la cifra actual de 0,95%. El reciente aumento de los fondos del presupuesto ordinario se debe a la buena decisión de proporcionar al OOPS fondos para financiar 20 puestos internacionales adicionales durante un período de cuatro años y reemplazar así los fondos extrapresupuestarios asignados a sufragar puestos previstos en el programa de desarrollo institucional. Hay que tener en cuenta que, 35 años después de que se aprobara la resolución 3331 (XXIX), las demandas impuestas a la gestión del Organismo por sus colaboradores, incluida la Asamblea General, han aumentado considerablemente. Cuando el 24 de septiembre de 2009 hice uso de la palabra en la Reunión de Alto Nivel del Organismo, en ocasión de su sexagésimo aniversario, sugerí que había llegado el momento de que la Asamblea examinara de nuevo la idoneidad de los fondos que le proporciona.

⁶ Un total de 48,7 millones de los recursos necesarios del Fondo General para el bienio 2010-2011 (1.226,6 millones de dólares).

26. Años sucesivos de déficit de financiación del Fondo General han perjudicado enormemente la estructura física de las escuelas, dispensarios, centros de distribución de alimentos y otros locales del Organismo. El ciclo de vida real de los locales del Organismo se ha reducido de 50 a 30 años. Mientras tanto, un porcentaje de refugiados cada vez mayor viven en alojamientos insalubres. Las viviendas que el OOPS no ha podido reparar o reconstruir por carecer de fondos son ya más de 25.000, lo cual afecta a 150.000 personas. Tan solo en Gaza hay que reparar 11.000 viviendas. Las contribuciones prometidas al presupuesto para proyectos han sido habitualmente 50 millones de dólares anuales de promedio, cifra que representa solo una pequeña parte de la que se necesita para cubrir las necesidades.

27. Desde septiembre de 2000, el OOPS ha hecho llamamientos anuales de emergencia para el territorio palestino ocupado. Durante la última década, las promesas de contribuciones de los donantes a estos llamamientos de emergencia han representado 1.500 millones de dólares, es decir aproximadamente el 62% de los fondos solicitados. Además, desde 2006, el Organismo ha pedido fondos de emergencia para el Líbano, a raíz del conflicto que estalló ese año entre Israel y Hizbullah y el enfrentamiento ocurrido en 2007 entre el ejército libanés y un grupo islamista militante en el campamento de Nahr el-Bared y sus alrededores. Este enfrentamiento desplazó a 27.000 refugiados y destruyó todo el campamento. Su reconstrucción será el mayor proyecto de infraestructura emprendido en toda la historia del Organismo y costará unos 324 millones de dólares. Hasta la fecha, el Organismo ha recibido fondos suficientes para financiar una tercera parte de los trabajos previstos. Si bien las actividades de emergencia complementan los programas habituales del Organismo, se llevan sobre todo a cabo con recursos para estos programas y aprovechan la infraestructura física financiada por el Fondo General.

28. El personal es el medio clave para la ejecución de los programas y el elemento principal de los costos del Fondo General. A medida que ha aumentado el número de refugiados y la necesidad de aumentar la calidad de los servicios del Organismo, también ha aumentado el personal y se ha ampliado el programa del Organismo. En noviembre de 2010, el Organismo tenía 28.264 puestos de zona para una población de 4,76 millones de refugiados, a razón de 168 refugiados por funcionario. El total se desglosaba entre los tres programas principales de la siguiente forma: 20.471 docentes, 4.328 funcionarios de los servicios de salud y 630 funcionarios de los servicios de socorro y sociales. Los demás funcionarios proporcionaban apoyo a la sede o trabajaban en los programas de microfinanzas e infraestructura. Durante los últimos años, debido a los déficit de financiación de los donantes, el personal directivo ha contratado a muy pocos nuevos funcionarios.

29. La remuneración del personal de zona está vinculada a la de los funcionarios homólogos de los gobiernos locales. Puesto que el OOPS quiere atraer y mantener a personas calificadas, en algunas categorías del cuadro orgánico paga un salario ligeramente superior al que pagan los gobiernos. Así pues, cuando las autoridades del país anfitrión aumentan el salario de sus funcionarios, cuando hay procedimientos aplicables, el OOPS suele hacer lo mismo. Esta práctica ha aumentado considerablemente el monto total de los salarios del Organismo en los últimos años. Los costos de los salarios representan alrededor del 85% de los gastos periódicos del Organismo, un elevado porcentaje que da a los administradores poco margen para maniobrar durante períodos en los que se reciben pocas contribuciones de los donantes. Al no disponer de una reserva para conceder indemnizaciones al

personal por terminación del servicio, el Comisionado General tiene aún menos medios para afrontar crisis financieras. Al 31 de diciembre de 2009 se necesitaban 227 millones de dólares para esa reserva.

30. Si bien el personal de zona tiene enormes responsabilidades en sus respectivas esferas de actividad y programáticas, el personal internacional continúa siendo crítico para asegurar el nivel de experiencia y supervisión necesario. Por ello es vital que el OOPS pueda atraer al personal internacional que necesita, incluso personal que tenga experiencia en las Naciones Unidas y conozca las normas internacionales.

31. La Asamblea General aprobó la solicitud del Organismo para crear 20 puestos de plantilla adicionales con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas durante cuatro años (2008-2011), con lo que el total de los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario ascendería a 133 en el bienio actual. Sin embargo, el OOPS todavía debe emplear un gran número de funcionarios internacionales cuyos servicios se sufragan mediante acuerdos bilaterales provisionales con los donantes, por ejemplo, oficiales subalternos del cuadro orgánico, expertos contratados por un plazo determinado o consultores. Aproximadamente para un tercio (75 puestos) de los funcionarios internacionales que trabajan para el Organismo se utiliza financiación bilateral que, por definición, tiene calendarios establecidos y se destina a tareas especiales a corto plazo. Estos acuerdos no son sostenibles. Aunque algunos de estos puestos se necesitan por un período limitado, el OOPS estima que necesita 43 puestos para mantener el impulso de la reforma, reforzar su gestión y mejorar la calidad de los servicios que presta a los refugiados.

V. Cumplimiento de las reformas

32. El OOPS ha tomado medidas para aplicar las IPSAS para 2012. La transición de las prácticas y normas de contabilidad actuales requerirá un gran esfuerzo operacional y un cambio de gestión, incluida la nueva redacción general de todas las políticas e instrucciones técnicas financieras, enormes cambios de las prácticas de contabilidad, la capacitación del personal de finanzas y otro personal en las cinco zonas de operaciones, importantes actualizaciones y mejoras de los sistemas de planificación de los recursos institucionales, junto con nuevos procedimientos operacionales para el personal que gestiona los inventarios. Se calcula que la aplicación de las IPSAS costará aproximadamente 2,5 millones de dólares en el bienio actual.

33. A fin de que el OOPS aplique las reformas de recursos humanos ya introducidas en la Secretaría y los fondos y programas, el Organismo da a su personal acceso a un mecanismo más eficaz para la solución de controversias, así como a un nuevo sistema de justicia interna de primera línea.

34. La dirección del OOPS tiene el deber de proteger al personal. Si bien en el pasado el enérgico apoyo de las comunidades contribuía mucho a la seguridad, hoy ya no sucede así en la misma medida. Tanto el personal internacional como el personal de zona se han visto amenazados por fuentes diferentes en los últimos años en todas las zonas de operaciones del Organismo. El personal directivo está decidido a aplicar las normas mínimas operativas de seguridad. Puesto que no todas las instalaciones del Organismo pueden protegerse hasta un nivel aceptable, el Comisionado General ha decidido que hay que proteger los locales de la sede y un

reducido número de lugares particularmente expuestos al peligro. En cada zona deberán tomarse medidas complementarias para proteger al personal.

35. De acuerdo con el documento de la Cumbre Mundial de la Asamblea General de 2005, en el que se pidió “a todas las partes de las Naciones Unidas que promuevan los derechos humanos y las libertades fundamentales” (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 119), el OOPS está decidido a incorporar la igualdad entre los géneros y la protección en sus operaciones, así como a atender las necesidades de las personas con discapacidad. Se ha nombrado a especialistas que coordinarán la labor que el Organismo lleva a cabo en esta esfera y se están formulando políticas, procedimientos y orientaciones. Ya se han iniciado las actividades de capacitación y sensibilización del personal. Puesto que se trata de cuestiones intersectoriales que se aplicarán en todos los programas del Organismo se necesitarán muchos recursos para sus 28.264 funcionarios. Además, el compromiso del OOPS por integrar el género y la protección en sus operaciones, así como por atender las necesidades de las personas con discapacidad, requerirá la prestación de servicios de calidad a las comunidades y personas vulnerables, así como actividades de promoción y movilización, que también necesitarán apoyo en concepto de prestación de servicios de recursos humanos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

36. Con objeto de que el OOPS pueda cumplir eficazmente el mandato que le ha otorgado la Asamblea General y utilizar los recursos de los donantes de una forma más eficiente, es esencial que continúe y se amplíe el proceso de reforma de gestión integral iniciado en 2005. Las contribuciones extrapresupuestarias de donantes tradicionales y no tradicionales, incluidas las de asociaciones con el sector privado, deben aumentar considerablemente durante los próximos cinco años para que el Comisionado General pueda aplicar la estrategia de mediano plazo del Organismo durante el período 2010-2015 y proporcionar a los refugiados unos servicios básicos de mayor calidad de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, incluidas las establecidas por las Naciones Unidas.

37. A fin de lograr estos objetivos, se solicita a la Asamblea General que:

- a) Tome nota de la peligrosa situación de la corriente de efectivo del OOPS;
- b) Solicite al Secretario General que proponga un aumento gradual de los fondos con cargo al presupuesto ordinario durante los próximos cuatro bienios, empezando con un aumento de 5 millones de dólares para el bienio 2012-2013;
- c) Decida que la aprobación de estos aumentos se justifique plenamente en el contexto de los proyectos de presupuesto por programas de los bienios correspondientes y el examen de la Asamblea General.

38. En 2015, al llegar al final del calendario establecido para aplicar la estrategia de mediano plazo, y habida cuenta de que sigue siendo responsable del bienestar financiero del Organismo y es su órgano rector, la Asamblea General podría examinar los progresos logrados por el Organismo para cumplir sus obligaciones y objetivos, incluidos los establecidos en el presente informe, en consonancia con los fondos procedentes de contribuciones voluntarias y el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Un informe de seguimiento podría ser útil a este respecto.