

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Junta Ejecutiva
Segundo período ordinario de sesiones de 2014
9 a 12 de septiembre de 2014
Tema 4 del programa provisional*

Financiación del Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017

Documento de antecedentes

I. Introducción

1. En respuesta a la resolución 67/226 de la Asamblea General del 21 de diciembre de 2012 sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y la resolución E/2014/L.19 del Consejo Económico y Social relativa al progreso alcanzado en la aplicación de la resolución 67/226, el UNICEF organizará un diálogo estructurado sobre los resultados de financiación del Plan Estratégico del UNICEF y la masa crítica de recursos básicos el 9 de septiembre de 2014, durante el segundo período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva. Como preparación a este período de sesiones, se celebraron dos reuniones informativas oficiosas sobre «Cómo financiar el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017» este mismo año, el 29 de mayo y el 9 de julio. El 27 de agosto de 2014 tendrá lugar una reunión informativa oficiosa.
2. El UNICEF ha participado activamente con otros fondos y programas a través de una serie de consultas —muchas de ellas convocadas por el UNICEF—, a fin de debatir e identificar un método armonizado con el que responder a los mandatos de la revisión cuatrienal amplia de la política por un diálogo estructurado y una masa crítica de recursos básicos. En concreto, el 19 de diciembre de 2013 se organizó una consulta oficiosa conjunta con las Juntas Ejecutivas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el UNICEF, con la participación de ONU-Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con el objetivo de definir principios comunes para el concepto de masa crítica de recursos básicos.
3. Este documento de antecedentes apoyará el diálogo con la Junta Ejecutiva del UNICEF sobre cómo financiar los resultados del Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017, así como el debate y la adopción de decisiones acerca de la cuestión de la masa crítica de recursos básicos. El presente documento resalta los resultados principales de las dos reuniones informativas oficiosas sobre «Cómo financiar el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017» y ofrece una visión general acerca de las iniciativas del UNICEF de movilización de recursos en toda la organización

* E/ICEF/2014/14.

para financiar los resultados del Plan Estratégico. Dentro de este contexto más amplio, el documento destaca los principios comunes de la masa crítica de recursos básicos y los comentarios recibidos de los miembros de la Junta Ejecutiva acerca de cómo encarar la cuestión de la masa crítica.

4. La reunión oficial de la Junta Ejecutiva del 9 de septiembre de 2014 tratará de abordar los dos mandatos clave de la revisión cuadrienal amplia de la política relacionados con la financiación: a) el diálogo estructurado sobre la financiación del Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017; y b) la masa crítica de recursos básicos.

5. En el párrafo 39 de la resolución 67/226, la Asamblea General:

Reiteró los efectos positivos que podría tener la determinación de la masa crítica de financiación básica para los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y solicita a los fondos y programas que definan principios comunes para el concepto de masa crítica de recursos básicos, que puede incluir el nivel de recursos suficiente para responder a las necesidades de los países en que se ejecutan programas y obtener los resultados previstos en los planes estratégicos, incluidos los costos administrativos, de gestión y de programas, y que presenten a sus respectivos órganos rectores propuestas concretas para fines de 2013, con miras a adoptar una decisión en 2014.

6. En el párrafo 46, la Asamblea General:

Solicitó, a este respecto, a las juntas ejecutivas de los fondos y programas y a los órganos rectores de los organismos especializados, según proceda, que en 2014 organicen diálogos estructurados sobre la forma de financiar los resultados de desarrollo acordados en el nuevo ciclo de planificación estratégica de sus respectivas entidades, con miras a lograr que los recursos complementarios sean más previsibles y estén menos restringidos o dirigidos a fines específicos, ampliar la base de donantes y mejorar la cuantía y la previsibilidad de las corrientes de recursos.

7. Los párrafos 39 y 46 contienen dos mandatos diferentes, aunque relacionados entre sí. El UNICEF, al igual que el resto de fondos y programas, cree firmemente que conviene abordar estos mandatos al mismo tiempo y debatir la cuestión de la masa crítica dentro de un contexto más amplio de financiación de los resultados de desarrollo del Plan Estratégico. Esto permite considerar los recursos básicos de una forma integrada que refleje su complementariedad respecto a los recursos complementarios.

II. Diálogo estructurado

8. Durante las reuniones informativas oficiosas de mayo y julio surgieron varios problemas a raíz de los diálogos con los Estados Miembros. Entre estos, se encontraban las siguientes necesidades: a) definir la combinación adecuada de recursos básicos y complementarios de alta calidad para financiar los resultados del Plan Estratégico; b) desarrollar opciones innovadoras con miras a unos recursos complementarios de calidad, que vayan más allá de los sectores temáticos, y tener en cuenta los sectores de financiación geográficos; c) analizar las brechas de financiación para adoptar decisiones mejor fundamentadas; y d) ampliar la base de donantes y atraer a más donantes no tradicionales.

9. Los comentarios de los Estados Miembros han conformado los principios rectores clave del diálogo estructurado para la financiación de los resultados del Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017. Entre los principios rectores se incluyen: a) la armonización de las contribuciones financieras con los resultados del Plan Estratégico; b) la mejora de la transparencia; y c) una mejor previsibilidad y mayor flexibilidad de la financiación. Durante el diálogo estructurado, el UNICEF presentará su nueva plataforma abierta en línea, que permite el seguimiento de resultados y recursos, con lo que se aumenta la transparencia y el cumplimiento de las normas de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y se facilita la armonización de las contribuciones con los resultados del Plan Estratégico.

10. Las iniciativas de movilización de recursos se centrarán en movilizar los recursos aprobados por la Junta Ejecutiva en el presupuesto integrado para 2014-2017 (17.500 millones de dólares), a fin de alcanzar los resultados previstos del Plan Estratégico en ámbitos como la salud, el VIH/SIDA, el agua y el saneamiento, la nutrición, la educación, la protección de la infancia y la inclusión social, así como las dos áreas transversales de la acción humanitaria y la igualdad de género.

11. En el transcurso del próximo año, los Estados Miembros negociarán un nuevo marco mundial y los objetivos para el desarrollo sostenible. Ya se ha logrado una gran parte del trabajo, incluida la publicación del informe final del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en julio de 2014. Asimismo, el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible publicará pronto su informe sobre la financiación de estos nuevos objetivos. Los niños y los jóvenes ocupan un lugar central en el desarrollo sostenible. En consonancia con las decisiones de la Junta Ejecutiva, el Plan Estratégico se revisará a mitad de período, en 2016, a fin de incorporar la agenda acordada para después de 2015 y armonizarlo con esta.

12. La movilización de recursos comprende la recaudación directa de fondos para los programas apoyados por el UNICEF e impulsar el aumento y la continuación de la asignación de recursos a programas para la infancia. El aprovechamiento es la capacidad del UNICEF de atraer la participación de interlocutores privados y públicos para maximizar el capital disponible y los recursos financieros y humanos mediante asociaciones y colaboraciones, dado el modelo comercial único del UNICEF.

13. La amplitud y la diversidad de las corrientes de recursos hacia países en desarrollo han aumentado con rapidez, hasta prácticamente duplicarse desde 2000. Además de las remesas, que son un recurso internacional clave para todos los países en desarrollo, en los países de ingresos medianos y altos las corrientes financieras consisten fundamentalmente en préstamos y flujos comerciales. Sin embargo, la asistencia oficial para el desarrollo tradicional ofrecida por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sigue siendo el principal recurso internacional para los países de ingresos bajos y constituye el 70% de la financiación del UNICEF. Aun así, los recursos nacionales superan a los recursos internacionales en la mayoría de los países en desarrollo, donde existen oportunidades importantes de aprovechar los recursos para la infancia. La arquitectura de la ayuda está evolucionando y volviéndose más compleja, con una presión para que haya una mayor rendición de cuentas de los «dólares donantes»; la expansión del sector privado en el desarrollo, incluidas las grandes fundaciones filantrópicas; la aparición de donantes no pertenecientes al CAD; y el creciente predominio de los fondos comunes, la cooperación Sur-Sur y triangular y distintos mecanismos de financiación innovadores.

14. El objetivo de las iniciativas de movilización de recursos del UNICEF es desarrollar, movilizar y aprovechar las asociaciones públicas y privadas que apoyan el Plan Estratégico para lograr los dos siguientes resultados generales:

(a) maximizar los ingresos para que los programas del UNICEF alcancen un total de 15.900 millones de dólares (acumulativo para 2014-2017)¹;

(b) ampliar el compromiso estratégico con los sectores públicos y privados con objeto de aprovechar los recursos de los sectores público y privado para la realización de los derechos de los niños.

15. Durante el período de 2014-2017 del Plan Estratégico, las prioridades en la movilización de recursos para el UNICEF son el aumento de los ingresos de recursos ordinarios (RO) procedentes de los sectores público y privado y el aumento de la proporción de fondos flexibles dirigidos a fines específicos procedentes de los sectores público y privado.

16. Entre los principales enfoques para asegurar y aumentar los RO se encuentran los siguientes:

(a) reforzar las asociaciones estratégicas con donantes gubernamentales;

(b) garantizar que todos los Comités Nacionales pro UNICEF se comprometan a aportar ingresos no restringidos y a funcionar eficazmente;

(c) priorizar la inversión en las oficinas en los países en un número limitado de mercados clave del sector privado. Aunque actualmente su tamaño es reducido, se trata de un factor fundamental para el crecimiento a largo plazo;

(d) complementar los RO con fondos flexibles dirigidos a fines específicos para alcanzar un equilibrio óptimo entre los dos;

(e) invertir en asociaciones de programas con los países en que se ejecutan programas a fin de ampliar la base de donantes.

17. Sobre esta base, y con miras a aumentar los RO y alcanzar sus objetivos, el UNICEF actuará en una serie de ámbitos clave, entre los que se incluyen los siguientes:

(a) pasar de una relación transaccional con los donantes a asociaciones más estratégicas, que permitan una participación más profunda de todos los tipos de donantes en las políticas, los programas y la dirección estratégica general;

(b) informar a los donantes y a los posibles donantes de la importancia vital de los fondos flexibles y de por qué se ha de aumentar la proporción entre los fondos no restringidos y los restringidos;

(c) asegurarse de que se cuenta con los recursos suficientes —personal cualificado y fondos de inversión— para cultivar las relaciones con los donantes y aprovechar las corrientes importantes de ingresos.

¹ No incluye «otros ingresos» procedentes de intereses, servicios de adquisiciones y otras fuentes.

18. Entre los asociados del sector público para el desarrollo de recursos se incluyen: a) todos los gobiernos y donantes multilaterales, incluidas las organizaciones intergubernamentales y las instituciones financieras internacionales; y b) las plataformas de múltiples interesados y otras modalidades de financiación, como las asociaciones mundiales para programas y los fondos fiduciarios/mancomunados de las Naciones Unidas.

19. El UNICEF seguirá maximizando los recursos y aprovechando la influencia del sector privado, incluso mediante la colaboración estratégica y estructurada con empresas. El sector privado se define como el público en general, la sociedad civil, las empresas y las fundaciones privadas y otros grupos sociales que influyen en los encargados de adoptar decisiones.

20. A fin de alcanzar los objetivos para la movilización de recursos, el UNICEF continuará confiando en su sólida comunicación, desarrollo de marca y promoción a nivel mundial.

21. El UNICEF pretende pasar de una relación transaccional con los donantes a asociaciones más estratégicas. Con miras a facilitar este cambio, el UNICEF dará prioridad a cinco facilitadores estratégicos y acciones transversales:

(a) articular el caso en busca de apoyos. Un elemento fundamental será la promoción de los RO y la complementariedad y el equilibrio entre los fondos no restringidos y los destinados a fines concretos. El UNICEF coordinará diálogos programáticos con asociados de recursos en torno a la financiación flexible destinada a fines concretos, incluida la priorización de las propuestas que estén alineadas con el Plan Estratégico y las prioridades nacionales, que tengan una duración de varios años y sean multinacionales o de alcance mundial, y que reduzcan los costos de las transacciones mediante mecanismos conjuntos como la financiación temática;

(b) producir y demostrar resultados del Plan Estratégico para respaldar los resultados del programa para el país, que se ajusten a las prioridades nacionales de desarrollo pertinentes para la infancia;

(c) fomentar alianzas clave establecidas con gobiernos nacionales, donantes gubernamentales bilaterales e instituciones financieras internacionales, fondos mancomunados y fondos fiduciarios de varios donantes, empresas, fundaciones privadas y personas. Esto también incluye la colaboración continuada con los países en que se ejecutan programas y los nuevos donantes a fin de aprovechar los recursos nacionales para favorecer el bienestar de los niños y aumentar las contribuciones de los países en que se ejecutan programas;

(d) cultivar una selección de nuevas asociaciones, así como reforzar el compromiso con países concretos de ingresos medianos y explorar oportunidades innovadoras de financiación para el desarrollo;

(e) elaborar y ejecutar una estrategia para la recaudación de fondos en situaciones de emergencia que, al mismo tiempo que prioriza las crisis humanitarias de nivel 3, promueva la financiación no restringida y los fondos flexibles dirigidos a fines específicos para abordar desastres que puedan ser poco conocidos por la opinión pública y responda con rapidez durante las primeras horas y días cuando ocurra un desastre. Igualmente, elaborar y ejecutar una estrategia para la recaudación de fondos con miras a la igualdad de género.

22. Los facilitadores operacionales, tales como los recursos financieros y humanos, el intercambio de conocimientos, las plataformas de tecnología de la información y la gestión de los riesgos se emplearán para contribuir a obtener mejores resultados. La armonización y la coordinación eficaces entre las divisiones de la sede, las oficinas regionales y en los países y los Comités Nacionales resultarán fundamentales para garantizar una visión común y unos objetivos compartidos.

23. La agenda para después de 2015 ofrece una oportunidad única de rediseñar los programas internacionales de desarrollo. El UNICEF considera que estos objetivos más amplios exigirán una gama más variada de acuerdos de financiación y financiadores, que compartan la responsabilidad de la financiación del desarrollo. La organización ya se encuentra trabajando en enfoques innovadores para financiar el desarrollo, como por ejemplo el Fondo Transitorio del UNICEF para acelerar el acceso de los niños necesitados de todo el mundo a la asistencia vital.

III. Masa crítica

24. Como se señala en el párrafo 5, en el párrafo 39 de la resolución 67/226, la Asamblea General solicitó a los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas «que definan principios comunes para el concepto de masa crítica de recursos básicos» y «que presenten a sus respectivos órganos rectores propuestas concretas».

25. A raíz de esta solicitud, los fondos y los programas han colaborado a fin de definir un conjunto de principios comunes para la masa crítica de recursos básicos. El proyecto de principios se debatió en una consulta oficiosa conjunta celebrada en diciembre de 2013 entre las Juntas Ejecutivas del PNUD, el UNFPA y el UNICEF, con la participación de ONU-Mujeres y el PMA. Los principios comunes propuestos fueron los siguientes:

(a) la masa crítica de recursos refleja los fondos necesarios para alcanzar los resultados que se describen en el plan estratégico de cada organismo;

(b) la masa crítica de recursos básicos es el nivel mínimo de recursos adecuado para sentar las bases con las que responder a las necesidades de los países en que se ejecutan programas y alcanzar los resultados de los planes estratégicos respectivos;

(c) la masa crítica de recursos básicos refleja los mandatos concretos y los modelos comerciales de cada organismo;

(d) la masa crítica de recursos básicos garantiza que los organismos puedan responder a los contextos y necesidades cambiantes —incluidas las emergencias— de manera estable y acorde a sus planes estratégicos.

26. El UNICEF debatió con los Estados Miembros acerca de esta cuestión entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 a través de reuniones informativas oficiosas y mediante la solicitud de contribuciones escritas. Los comentarios de los Estados Miembros demuestran que existen apoyos al enfoque interinstitucional propuesto, con sus definiciones comunes y principios compartidos. Aquí también se incluye el apoyo al principio elaborado en el párrafo 25 c) del presente documento, que hace hincapié en que se debe elaborar por separado para cada organismo el concepto de la masa crítica de recursos básicos, según su modelo comercial y sus modalidades de financiación. Los comentarios de los Estados Miembros también han destacado que, tras un amplio proceso de

análisis y consultas, se acordó el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017, y que se deben movilizar los fondos necesarios para abarcar el 100% del presupuesto integrado, en consonancia con la definición de la masa crítica que se menciona en el párrafo 25.

27. Durante la segunda reunión informativa oficiosa sobre «Cómo financiar el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017» celebrada en julio de 2014, el UNICEF presentó dos enfoques posibles de definir la «masa crítica de recursos básicos» del UNICEF para que la Junta Ejecutiva los examinara: a) el nivel mínimo de recursos relativamente flexibles adecuado para sentar las bases que permitan ofrecer parte de los resultados del Plan Estratégico, incluido el mantenimiento de la capacidad de aportar una respuesta universal en consonancia con el mandato normativo del UNICEF, y movilizar más fondos de uso restringido destinados a los requisitos de financiación fundamentales; y b) el nivel mínimo de recursos para mantener una respuesta universal y producir los resultados aprobados en el Plan Estratégico para 2014-2017, *incluida* la financiación de las acciones humanitarias ya previstas, pero *excluyendo* los recursos adicionales para emergencias (partida «Otros recursos - emergencias»), que solo se movilizarían y utilizarían como respuesta a necesidades humanitarias impredecibles.

28. Al debatir sobre la posibilidad de definir un nivel mínimo de recursos relativamente flexibles, los Estados Miembros reconocieron los numerosos beneficios que supondría aumentar la proporción de los recursos del UNICEF que no están sujetos a condiciones estrictas. Existe el entendimiento común de que los recursos relativamente flexibles y previsibles pueden favorecer la armonización de los recursos con los resultados del Plan Estratégico, una programación a más largo plazo y más reactiva, la creación de asociaciones y la complementariedad dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y más allá de este, la reducción de los costos de las transacciones, así como otros beneficios.

29. Por consiguiente, los Estados Miembros propusieron una serie de enfoques que podría emplear el UNICEF para fomentar la transición de una financiación más restringida a una más flexible, como el aumento de la transparencia en la asignación de recursos y los resultados, la consideración de fondos temáticos para regiones concretas, sistemas de gestión de riesgos y rendimiento más sólidos, y un reconocimiento público más coherente de los donantes que proporcionan los fondos de mayor calidad.

30. Al debatir la diferenciación entre los fondos destinados a acciones humanitarias ya previstas y otros recursos que se movilizarían como respuesta a necesidades humanitarias impredecibles, los Estados Miembros reconocieron las particularidades del doble mandato humanitario y de desarrollo del UNICEF. Se observó que se necesitaría financiación tanto para las acciones humanitarias impredecibles como para las ya previstas, incluso aunque la amplitud total de la partida «Otros recursos - emergencias» necesaria no se pudiera predecir con precisión. Los Estados Miembros también acogieron con satisfacción que el UNICEF hiciera hincapié en utilizar los recursos ordinarios para apoyar programas en los países dedicados a iniciativas de desarrollo y humanitarias, y los vínculos entre ambas, en lugar de ver cómo se destinan los recursos ordinarios exclusivamente a programas de desarrollo.

31. Si bien los Estados Miembros reconocieron el mérito de los dos enfoques presentados por el UNICEF en la reunión informativa de julio de 2014, pareció haber un mayor interés en conocer cómo aumentar la calidad de los recursos dentro del presupuesto integrado general que en definir un nivel concreto que fuera entendido como una masa crítica de recursos básicos. Habida cuenta del mandato y del modelo comercial del UNICEF, así como la volatilidad mundial y el carácter

imprevisible de las emergencias humanitarias, muchos Estados Miembros señalaron el riesgo de designar una suma o un porcentaje concreto del presupuesto integrado como «masa crítica de recursos básicos», ya que involuntariamente podría generar la percepción de que los fondos restantes no eran necesarios.

32. Basándose en el diálogo oficioso sobre la masa crítica de recursos básicos para el UNICEF que ya se ha celebrado, la Junta Ejecutiva tal vez querría pedir al UNICEF que siga explorando incentivos y mecanismos que ayuden a los donantes a pasar de una financiación de uso restringido a una más flexible, que se pueda utilizar tanto para programas de desarrollo como humanitarios, así como los vínculos entre los dos, en lugar de definir un nivel o un porcentaje concreto de los fondos considerado como «masa crítica».

33. Con respecto a la cuestión más amplia de la financiación del Plan Estratégico, la Junta Ejecutiva podría querer reafirmar la importancia de financiar el presupuesto integrado completo del Plan Estratégico para 2014-2017 y agradecer las iniciativas del UNICEF para ampliar la base de donantes con tal fin.
