

**Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas:
Función del Pacto Mundial**

Preparado por

*Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2010



Naciones Unidas

Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas: Función del Pacto Mundial

Preparado por

*Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra, 2010

Resumen

Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas: Función del Pacto Mundial JIU/REP/2010/9

La Dependencia Común de Inspección incluyó en su trabajo para 2009 un estudio de la función del Pacto Mundial, iniciativa lanzada por el ex Secretario General en el Foro Económico Mundial que tuvo lugar en Davos en 1999 y que apunta a promover entre las empresas participantes diez principios convenidos de civismo responsable en que hacen suyos valores universales de las Naciones Unidas en cuatro ámbitos de acción: los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. El presente documento obedece al objetivo de examinar qué función ha cabido al Pacto Mundial, qué resultados ha obtenido y qué riesgos entraña la utilización de la marca de las Naciones Unidas por empresas que pueden extraer beneficios de su asociación con la Organización sin tener que demostrar que actúan de conformidad con los valores y principios básicos de ella. En el informe se indican las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y los desafíos que se plantean en el futuro y se formulan recomendaciones para lograr una gestión eficaz, transparente y responsable de este tipo de asociación con empresas. El informe abarca las actividades de la Oficina desde sus comienzos hasta abril de 2010, prestando especial atención a los dos últimos bienios del programa.

Principales resultados y conclusiones

La iniciativa del Pacto Mundial, inicialmente establecida en la Oficina del Secretario General, se convirtió rápidamente bajo los auspicios de éste en una dependencia en que el número de funcionarios, los locales, la financiación, las funciones y los ambiciosos objetivos crecían cada vez más y que funcionaba con un "régimen especial", pero sin una estructura institucional y gubernamental reguladora que fuera adecuada. El Pacto Mundial ha logrado ampliar considerablemente el número de sus integrantes y multiplicar sus actividades de extensión al sector privado, con lo que ha contribuido a legitimar la relación entre la Organización y ese sector en el curso de los años. Sin embargo, al no haber un mandato claro y bien estructurado se han perdido claridad e impacto; la falta de criterios adecuados para la afiliación y de un sistema eficaz de supervisión para medir hasta qué punto los participantes cumplen los principios en la práctica ha suscitado ciertas críticas y entrañado un riesgo para la reputación de la Organización; asimismo, la estructura especial de la Oficina ha contravenido normas y procedimientos vigentes. Diez años después de su creación, a pesar de la intensa actividad que ha realizado la Oficina y los recursos cada vez mayores que ha recibido, los resultados son dispares y los riesgos subsisten. Por lo tanto, a juicio de los Inspectores, es necesario que los Estados Miembros impartan un claro mandato para que la Oficina reconsidere su actuación y vuelva a darle un objetivo preciso. Habida cuenta de que la Oficina del Pacto Mundial se financia con contribuciones voluntarias aportadas por un pequeño grupo de países donantes y empresas participantes, los Inspectores consideran necesario que la Asamblea General impartiera orientación al Secretario General para definir mejor las funciones de esa Oficina a fin de impedir una situación en que un grupo o entidad externo pueda hacer que se desvíe la atención de los objetivos estratégicos convenidos y promover intereses que puedan dañar la reputación de las Naciones Unidas.

La falta de un marco regulador e institucional

La Asamblea General aprobó seis resoluciones en relación con el tema del programa titulado "Hacia asociaciones mundiales de colaboración" en las cuales, si bien reconocía la importancia del Pacto Mundial se abstenía de darle "carta blanca". Habida cuenta de que la Oficina del Pacto Mundial financia sus actividades con recursos extrapresupuestarios, es menester no solo que tenga un claro mandato sino también un marco estratégico a largo plazo.

A diferencia de las Naciones Unidas, las funciones y la estructura jerárquica de la Oficina del Pacto Mundial no están publicadas en un boletín del Secretario General y es necesario delimitarlas claramente en relación con las funciones de la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración y el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional. La coexistencia con esas dos entidades ha dispersado y, en cierta medida, duplicado las funciones y los recursos en cuanto a las relaciones con el sector privado en la Secretaría. A juicio de los Inspectores, las dos oficinas deberían combinarse y depender directamente del Secretario General Adjunto.

Falta de una selección efectiva de los participantes y un control efectivo de su actuación

El proceso de ingreso, movido por la ambición de convertir a la iniciativa en la más importante del mundo con participantes múltiples, no ha sido suficientemente selectivo ni propicio para una buena participación. Además, al no haber metas concretas, se ha producido un desequilibrio en el número, el tipo y la representación regional de las empresas participantes que es necesario rectificar.

La mera promesa de cumplir los principios al sumarse a la iniciativa no certifica el "buen comportamiento" de los participantes en el futuro. El carácter voluntario de la promesa y la premisa de "aprendizaje" en que se basa la iniciativa no sirven de salvaguardias adecuadas del comportamiento. Si bien la institución de las "medidas de integridad" ha hecho más verosímil la iniciativa, el mecanismo de presentación de informes y autoevaluación constituido por la comunicación sobre la aplicación de los principios no basta para supervisar y verificar de forma adecuada y efectiva cómo cumplen los participantes esos principios en la práctica. Al no darse un curso más transparente a las denuncias, la iniciativa carece de la fuerza que necesita y que tantos exigen.

Gestión, estructura de financiación y procedimientos de dotación de personal especiales

Sobre la base del apoyo administrativo, la financiación y el puesto que ocupan en la Organización (A/RES/62/211), se ha concedido al Pacto Mundial y a la Oficina del Pacto Mundial una condición especial que les permite funcionar con mayor flexibilidad que la habitual con respecto a sus modalidades de financiamiento y dotación de personal. A veces ello ha hecho que se soslayen normas y reglamentos vigentes. Por ejemplo, primero se ha contratado a personal, consultores e internos de la Oficina para regularizar posteriormente su situación en condiciones que no cumplen plenamente los procedimientos de contratación y ascensos aplicables. En todo caso, los recientes intentos de regular su gestión han comenzado a rectificar la situación.

Al no haber una sólida estrategia de financiación, la estructura de la Oficina a este respecto, limitada y carente de equilibrio, depende de alrededor de una docena de países donantes, en su mayor parte europeos, y de contribuciones de empresas, que se han decuplicado en cinco años.

No existen informes presupuestarios y financieros de los ingresos y gastos de la Oficina en el marco del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas (aportaciones de gobiernos) y de la Fundación para el Pacto Mundial (aportaciones del sector privado) que sean consolidados, transparentes y claros.

La Fundación para el Pacto Mundial no solo recaudó sino también gastó fondos en beneficio de la Oficina del Pacto Mundial aplicando la legislación nacional del país anfitrión y pasando por alto normas y procedimientos vigentes de las Naciones Unidas.

La estructura de gestión es onerosa y de dudosa eficacia

La nueva estructura de gestión adoptada en 2005 y que consta de siete entidades, cada una de las cuales funciona en un marco multicéntrico sin un sistema centralizado de adopción de decisiones y con distintos miembros, funciones y reuniones, es engorrosa, onerosa e ineficaz. Los Estados Miembros no están representados en la Junta, lo cual es muy inusitado y, en realidad, no ha ocurrido nunca en el caso de una organización intergubernamental como las Naciones Unidas.

El nombramiento de los miembros de la Junta se impone desde arriba. La composición de la Junta no es inclusiva; la pequeña y mediana empresa y los organismos principales de las Naciones Unidas no están representados y, en ausencia del Secretario General, las reuniones son presididas por alguien ajeno a la Organización. La Junta no se reúne cada año con la frecuencia necesaria para impartir la orientación y supervisión debidas.

Tras la creación del Equipo Interinstitucional, se ha reducido la influencia estratégica de los seis organismos principales que participaban activamente en el Consejo Asesor (reemplazado por la Junta). Las reuniones del Equipo Interinstitucional, en lugar de constituir un instrumento para la coordinación y gestión, se han convertido simplemente en un foro de intercambio de información celebrado como actividad secundaria en otras reuniones.

La nueva estructura ha debilitado, en lugar de reforzar, el marco de gestión de la iniciativa, asignando a la Oficina del Pacto Mundial un lugar central en la adopción de decisiones.

Necesidad de una evaluación periódica, imparcial e independiente del desempeño

No existe un mecanismo oficial de presentación de informes sobre el desempeño para evaluar la labor de la Oficina del Pacto Mundial. El informe anual se basa en los resultados de encuestas de empresas participantes y, por lo tanto, equivale a una autoevaluación. No se hacen encuestas en los participantes que no son empresas. De esa manera, el informe no entrega una imagen independiente, imparcial e integral de los éxitos y fracasos del Pacto Mundial, ni de los riesgos y oportunidades que entraña.

Recomendaciones

El presente informe contiene **16 recomendaciones**, 4 de las cuales (las recomendaciones 1, 2, 5 y 8) están dirigidas a la Asamblea General para que adopte decisiones, 5 al Secretario General y 7 a la Oficina del Pacto Mundial.

Las recomendaciones obedecen al propósito de establecer y poner en práctica una función, una estrategia a largo plazo y un mandato claros y estructurados para la Oficina del Pacto Mundial (recomendaciones 1 y 2); reagrupar a la Oficina y a la Oficina de las Naciones Unidas para las Actividades de Colaboración y el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional (recomendación 3); rectificar el desequilibrio en la

composición de los participantes y establecer un proceso de selección adecuado (recomendaciones 4 y 5); poner en práctica de manera más estricta las medidas de integridad y reforzar la rendición de cuentas en la aplicación de los diez principios (recomendación 6); equilibrar y diversificar la financiación pública y privada (recomendación 7); dar mayor transparencia a la presentación de informes con respecto al presupuesto total, a los ingresos y gastos y a la dotación efectiva de personal de la Oficina (recomendación 8); dar mayor eficacia y autonomía a las redes locales, lograr una mayor coherencia en la labor y una mejor representación geográfica de los centros regionales como núcleos de asesoramiento y coordinación (recomendaciones 9 y 10); promover asociaciones para la aplicación de los diez principios y pasarles revista periódicamente para difundir las mejores prácticas (recomendación 11); reforzar la estructura de gestión del Pacto Mundial restableciendo la función consultiva del Equipo Interinstitucional y hacer más transparente el proceso de nombramiento de los miembros de la Junta además de lograr una representación inclusiva de los participantes (recomendaciones 12, 13 y 14) y lograr una mayor eficacia y rendición de cuentas en la iniciativa mediante informes anuales de autoevaluación de los efectos de las actividades de la Oficina en relación con los objetivos establecidos y su mandato, además de una evaluación independiente periódica (recomendaciones 15 y 16).

Complace a los Inspectores observar que la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General indicó, en las observaciones respecto del proyecto de informe que formuló el 20 de septiembre de 2010 que "muchas de las recomendaciones de los Inspectores de la Dependencia van en la misma dirección que los altos cargos del Pacto Mundial y el Secretario General querrían que la iniciativa tomara".

Se pidió también a los Inspectores que actualizaran la evaluación de las actividades del Pacto Mundial teniendo en cuenta lo acontecido durante la Cumbre de Dirigentes de junio de 2010. Lamentablemente, estos positivos acontecimientos quedaron fuera del alcance y del cronograma del presente informe.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas y abreviaturas		vii
I. Introducción.....	1–9	1
II. La función del Pacto Mundial.....	10–36	2
A. La iniciativa.....	10–12	2
B. Mandato, misión y funciones de la Oficina del Pacto Mundial.....	13–25	4
C. Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración	26–32	6
D. Promover los valores de las Naciones Unidas y las prácticas empresariales responsables en el sistema de las Naciones Unidas.....	33–36	8
III. El funcionamiento del Pacto Mundial.....	37–142	9
A. Participantes	37–82	9
B. La Oficina.....	83–97	20
C. Presencia en los países: redes locales del Pacto Mundial.....	98–107	23
D. Presencia regional: centros de apoyo.....	108–111	26
E. Asociaciones de colaboración	112–113	27
F. Gestión.....	114–129	27
G. Evaluación de la Iniciativa del Pacto Mundial	130–135	30
H. Conclusión.....	136–142	32
 Anexo		
I. Panorama general de las medidas que deberían adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2010/9		34

Siglas y abreviaturas

CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I. Introducción

1. La Dependencia Común de Inspección, como parte de su programa de trabajo para 2009, hizo entre mayo de 2009 y abril de 2010 una evaluación de la función del Pacto Mundial en el contexto de las asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas.

2. Habida cuenta de la participación cada vez mayor de las Naciones Unidas en asociaciones con empresas en los últimos años, la Dependencia ha examinado dos veces esta cuestión¹. En su segundo examen constató que había un cierto malentendido en el sistema de las Naciones Unidas respecto del propósito y el papel de la iniciativa del Pacto Mundial, y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), agrupadas en la Alliance for a Corporate-Free United Nations, acusaban a las Naciones Unidas de permitir que algunas de las empresas más grandes y más ricas aprovecharan la imagen de las Naciones Unidas sin tener que cambiar su comportamiento². Según otros, la iniciativa era un éxito, un gran hito en la evolución de las relaciones entre las Naciones Unidas y el sector privado y un llamamiento a los dirigentes de empresas de todo el mundo a que hicieran suyos y aplicaran en sus propias esferas de influencia un conjunto de principios universalmente convenidos en los ámbitos de los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.

3. Estas opiniones discrepantes encuentran explicación en el hecho de que la iniciativa fue concebida como un instrumento de aprendizaje y no regulador. De hecho, el Pacto Mundial no vigila a las empresas, no mide su comportamiento y actuación ni hace cumplir coercitivamente sus principios. De esta manera, y esto es una paradoja, no hay manera de asegurar que las empresas asociadas con la reputación y la imagen de las Naciones Unidas cumplan efectivamente los principios básicos de éstas.

4. En el presente informe se examinan la función del Pacto Mundial y la medida en que ha logrado reunir a múltiples interesados para promover los diez principios convenidos de civismo empresarial. Se hace referencia también a la delicada cuestión de la utilización de la marca de las Naciones Unidas por empresas que pueden extraer beneficios de su asociación con la Organización sin tener que demostrar que actúan de conformidad con los valores y principios básicos de ella. En el informe se indican las mejores prácticas, las lecciones extraídas y los desafíos que se plantean en el futuro y se formulan recomendaciones para una gestión eficaz, transparente y responsable de este tipo de asociación con empresas.

5. El examen comprendió las actividades de la Oficina del Pacto Mundial, con sede en Nueva York, unas 90 redes en todo el mundo y 5 centros regionales. Se pasó revista también al mecanismo financiero de la Fundación para el Pacto Mundial y a las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración.

6. De acuerdo con las normas, directrices y procedimientos de trabajo internos de la Dependencia, la metodología utilizada en la preparación del presente informe comprende un estudio teórico preliminar, entrevistas con más de 50 funcionarios de las Naciones Unidas y participantes en la iniciativa, cuestionarios o encuestas y un análisis pormenorizado de los resultados. Se envió una encuesta electrónica en 3 idiomas a 90 redes locales del Pacto Mundial y el 43% de ellas hicieron llegar su respuesta. No fue posible

¹ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la participación y la cooperación del sector privado con el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/99/6 y A/54/700, así como JIU/NOTE/2009/1, titulado "Corporate sponsoring in the United Nations system: Principles and Guidelines".

² *Ibid.*, párrs. 34 y 35.

hacer otras 2 encuestas de empresas y otros participantes porque la Oficina del Pacto no proporcionó información para ponerse en contacto con ellos aduciendo cuestiones de confidencialidad y que los "clientes estaban cansados de las encuestas". En cambio, la Oficina proporcionó los resultados de la encuesta que ella misma había hecho recientemente con empresas participantes. En consecuencia, los Inspectores no pudieron obtener de los participantes una opinión independiente acerca del desempeño de la Oficina y los resultados de la iniciativa.

7. Se recabaron observaciones acerca del proyecto de informe de organizaciones participantes y otros entrevistados, las que se tuvieron en cuenta, cuando procedía, en la preparación del informe. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la Dependencia, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que sus conclusiones y recomendaciones fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

8. A fin de facilitar la lectura del informe y la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones por las organizaciones, en el anexo 1 se encontrará un cuadro que indica si el informe es presentado para la adopción de medidas o para información. En el cuadro se indican las recomendaciones pertinentes a cada organización y se indica si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si ella puede quedar a cargo del jefe ejecutivo.

9. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a quienes les ayudaron en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y la encuesta y se mostraron tan dispuestos a compartir sus conocimientos y experiencia.

II. La función del Pacto Mundial

A. La iniciativa

10. Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, lanzó la iniciativa del Pacto Mundial el 31 de enero de 1999 en el Foro Económico Mundial de Davos, ocasión en que declaró lo siguiente:

"Les planteo este año el desafío de llevar nuestra relación a un nivel aún más alto. Propongo que ustedes, los líderes de empresas reunidos en Davos y nosotros, las Naciones Unidas, concertemos un pacto mundial de valores y principios comunes que dé un rostro humano al mercado mundial. [...] Les insto [...] a que hagan suyos, apoyen y pongan en práctica una serie de valores básicos en los ámbitos de los derechos humanos, las normas laborales y las prácticas ambientales.

¿Por qué esos tres? [...] Porque en todos ellos ustedes pueden influir considerablemente [...] los valores universales en ellos están ya definidos en acuerdos internacionales [...] [y] porque nuestra inacción puede plantearse una amenaza al mercado mundial abierto y, en particular, al régimen multilateral de comercio.

Básicamente lo podemos hacer de dos maneras. Una es a través del quehacer político internacional. Pueden alentar a los Estados a que nos proporcionen, a las instituciones multilaterales de las cuales son todos miembros, los recursos y la autoridad que necesitamos para desempeñar nuestra función. [...] La otra es que ustedes promuevan estos valores asumiéndolos directamente, tomando medidas en su propio ámbito empresarial. Muchos de ustedes son grandes inversionistas, empleadores y productores en países de todo el mundo y ese poder conlleva grandes oportunidades y grandes obligaciones.

Los organismos de las Naciones Unidas [...] están listos para ayudarlos, si lo necesitan, a incorporar estos valores y principios convenidos en sus declaraciones de cometido y sus prácticas empresariales. Estamos listos también para facilitar un diálogo entre ustedes y otros grupos sociales a fin de hallar soluciones viables para los problemas reales que estos han planteado. [...] Más importante tal vez es lo que podemos hacer en el campo político a fin de demostrar la necesidad de mantener un medio ambiente que propicie el comercio y los mercados abiertos."³

11. Así nació el Pacto Mundial y se aprobaron nueve principios (en 2004 se añadió un décimo principio, relativo a la lucha contra la corrupción) en cuatro ámbitos de acción: los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción, derivados de cuatro grandes instrumentos de las Naciones Unidas⁴. Estos campos y principios comprenden diversos valores universales de las Naciones Unidas enunciados en el Preámbulo y el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. Lamentablemente, no incluyen el logro de la paz y el desarrollo.

Los diez principios

Derechos humanos

Principio 1 Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente;

Principio 2 Las empresas deben asegurarse de no ser cómplices de violaciones de los derechos humanos;

Normas laborales

Principio 3 Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;

Principio 4 Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;

Principio 5 Abolición efectiva del trabajo infantil;

Principio 6 Eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación.

Medio ambiente

Principio 7 Las empresas deben apoyar un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales;

Principio 8 Adopción de iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental;

Principio 9 Fomento del desarrollo y la difusión de tecnologías económicamente racionales.

Lucha contra la corrupción

Principio 10 Las empresas deben luchar contra la corrupción en todas sus formas, entre ellas la extorsión y el soborno.

³ Comunicado de prensa SG/SM/6881 de 1º de febrero de 1999.

⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

12. El Pacto Mundial entró en vigor en el año 2000, fue establecido como parte de la Oficina del Secretario General y contó rápidamente con el apoyo de una oficina con una dotación de personal reducida pero en aumento, sus propios locales, su propia financiación, funciones concretas y un ambicioso mandato. En el curso de los años han aumentado considerablemente el número de sus integrantes y sus actividades de extensión al sector privado.

B. Mandato, misión y funciones de la Oficina del Pacto Mundial

Necesidad de un mandato claro

13. Desde el año 2000 la Asamblea General ha aprobado seis resoluciones en relación con el tema del programa titulado "Hacia asociaciones mundiales de colaboración"⁵. Las resoluciones, si bien reconocen la importancia del Pacto Mundial, se abstienen de asignarle un mandato claro o una "carta blanca".

14. En las primeras resoluciones se reconocía la importancia del Pacto Mundial como iniciativa con interesados múltiples para la responsabilidad empresarial⁶, se tomaba nota de la labor de las Naciones Unidas en asociaciones tales como el Pacto Mundial⁷ y se alentaba a la Oficina del Pacto Mundial a promover la difusión de las mejores prácticas y de medidas positivas⁸.

15. En 2007, tras una auditoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en que se recomendaba que el Secretario General tratase de obtener de la Asamblea General un mandato oficial para legitimar plenamente el papel de la Oficina del Pacto Mundial y sentar una base para evaluar su desempeño⁹, la Asamblea General manifestó su reconocimiento del Pacto Mundial "como una asociación innovadora entre los sectores público y privado para la promoción de los valores de las Naciones Unidas y las prácticas empresariales responsables" y reconoció el carácter especial de la Oficina, alentándola a que "persevere en sus esfuerzos, en particular que siga compartiendo las enseñanzas extraídas y las experiencias positivas de sus asociaciones"¹⁰. La Oficina del Pacto Mundial interpretó que esta resolución renovaba y ampliaba su mandato¹¹. La última de las resoluciones¹², aprobada en 2009, es similar. Los inspectores consideran que hay que dar una estructura más clara a la Oficina del Pacto Mundial.

16. A diferencia de otras oficinas de las Naciones Unidas, las funciones de la Oficina del Pacto Mundial no constan en un boletín específico emitido por el Secretario General. Al no haber tal documento oficial, la Oficina define el Pacto Mundial como plataforma de política y marco práctico para las empresas comprometidas con la sostenibilidad y las prácticas empresariales responsables; como iniciativa de liderazgo que apunta a alinear las operaciones y estrategias empresariales en todo el mundo con diez principios universalmente aceptados y como iniciativa voluntaria que recurre a la rendición de cuentas públicas, la transparencia y la difusión para complementar la regulación y sirve de espacio

⁵ A/RES/55/215 de 21 de diciembre de 2000, A/RES/56/76 de 11 de diciembre de 2001, A/RES/58/129 de 19 de diciembre de 2003, A/RES/60/215 de 22 de diciembre de 2005, A/RES/62/211 de 19 de diciembre de 2007 y A/RES/64/223 de 19 de diciembre de 2009.

⁶ A/RES/56/76 (2001).

⁷ A/RES/58/129 (2003).

⁸ A/RES/60/215 (2005).

⁹ OIOS Audit N° AH2006/520/01-Performance Audit of the Global Compact Initiative.

¹⁰ A/RES/62/211 (2007).

¹¹ Global Compact Annual Review 2008, pág. 8.

¹² A/RES/64/223.

para la innovación¹³. En 2005, cuando el Pacto Mundial entró en su segunda etapa, la Oficina reiteró que su cometido y sus objetivos eran constituir la iniciativa voluntaria más inclusiva para promover el civismo empresarial responsable y asegurarse de que las empresas, en colaboración con otras entidades de la sociedad, desempeñaran la parte esencial que les cabe en la tarea de hacer realidad la visión de las Naciones Unidas de una economía mundial más sostenible y equitativa al hacer del Pacto y sus principios parte integrante de las operaciones y actividades empresariales en todo el mundo y alentar y facilitar el diálogo y la colaboración entre interesados clave en apoyo de los diez principios y de metas más amplias de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁴.

17. Un estudio de todas las resoluciones de la Asamblea General sobre las asociaciones mundiales no indica referencia alguna al objetivo fijado por la propia Oficina del Pacto Mundial de alentar y facilitar el diálogo y la asociación en apoyo de los diez principios y de objetivos más amplios de las Naciones Unidas, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni a su cometido de constituir la iniciativa voluntaria más inclusiva del mundo para promover el civismo empresarial responsable. Estos objetivos van más allá de las resoluciones de la Asamblea General en la materia. Si bien es cierto que las actividades de la Oficina se financian con contribuciones voluntarias de (un pequeño grupo de) países donantes y empresas participantes, los Inspectores consideran que los Estados Miembros deben determinar la función de la Oficina y que el Secretario General debería demarcar sus funciones sobre la base de la orientación estratégica impartida por los Estados Miembros. Ello sería necesario para prevenir una situación en que un grupo o entidades externas pudieran desviar la atención de los objetivos estratégicos fijados por la Organización y promover intereses que pudieran dañar la reputación de las Naciones Unidas.

18. La puesta en práctica de la recomendación siguiente ayudaría a aumentar la eficacia y la rendición de cuentas del Pacto Mundial.

Recomendación 1

La Asamblea General debería fijar en su sexagésimo sexto período de sesiones un claro mandato para la Oficina del Pacto Mundial y pedir al Secretario General que, en un plazo de un año, publicara un boletín en que enunciara sus funciones de conformidad con ese mandato.

19. La Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General indicó que tanto el Secretario General como la Oficina del Pacto Mundial verían con agrado que se procediera de esa forma.

Necesidad de un marco estratégico a largo plazo basado en los resultados

20. El presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio 2010-2011¹⁵ no define prioridades estratégicas, actividades ni indicadores de resultados para la Oficina del Pacto Mundial, habida cuenta de que sus actividades se financian con fondos extrapresupuestarios. En consecuencia, únicamente se publica una estimación de los gastos correspondientes con cargo al fondo fiduciario.

¹³ Folleto del Pacto Mundial, se puede consultar en www.unglobalcompact.org.

¹⁴ Véase The Global Compact's next phase, 6 de septiembre de 2005.

¹⁵ A/64/6, Parte I, sección 1: Determinación de políticas, dirección y coordinación generales.

21. La Oficina, por su parte, ha tomado la iniciativa de preparar a partir de 2005 planes anuales de actividad. Ha preparado también una sinopsis del proyecto de presupuesto para 2006 y una propuesta de financiación para el período 2008-2010.

22. La Junta del Pacto Mundial había examinado en 2008 (véase el párrafo 110 *infra*) un borrador del documento "The Strategic Direction of the UN Global Compact, 2008-2009", calificado de sinopsis histórica de la iniciativa, más que de documento estratégico como tal. Los miembros de la Junta coincidieron en que había que establecer un proceso para determinar y discutir las metas y las prioridades conexas. Reconocieron también que la estrategia había consistido en tratar de hacer demasiadas cosas a la vez, con lo que se corría el riesgo de que se diluyera el objetivo del Pacto Mundial¹⁶ y decidieron que se preparara y distribuyera un nuevo borrador.

23. No está claro si alguna vez se ultimó ese documento o si fue reemplazado por la propuesta de financiación para el período 2008-2010 que se mencionó anteriormente. A pesar de que la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General afirma que la propuesta de financiación constituye la estrategia a largo plazo, los Inspectores creen que un documento de estrategia, una propuesta de financiación o un plan a dos o tres años de plazo no pueden proporcionar la visión estratégica a largo plazo que necesita la Oficina del Pacto Mundial. En el mejor de los casos, un documento de esa índole podría considerarse una estrategia a mediano plazo, si bien da prioridad a la financiación y no a la estrategia, lo que es contrario a la práctica habitual de las Naciones Unidas. La fijación de objetivos a corto y mediano plazo debería derivar de los objetivos y el mandato a largo plazo aprobados por los Estados Miembros y enunciados en un documento de estrategia a largo plazo preparado en un proceso de adopción de decisiones transparente y en consulta. Lamentablemente no existe una estructura de esa índole, que es fundamental para dotar a la iniciativa del Pacto Mundial de un foco estratégico.

24. Teniendo presente la enorme cantidad de actividades realizadas, iniciativas lanzadas e instrumentos y material publicado en los últimos años por la Oficina del Pacto Mundial, los Inspectores consideran que esa estrategia a largo plazo es absolutamente necesaria para volver a centrar el Pacto en un número más reducido de objetivos o actividades a fin de que surta el mayor efecto.

25. La puesta en práctica de la recomendación siguiente haría que el Pacto Mundial fuese más eficaz y surtiera mayor efecto.

Recomendación 2

La Asamblea General debería pedir a la Oficina del Pacto Mundial que preparase y presentase sin dilación un marco estratégico a largo plazo para su examen. En ese marco habría que indicar los objetivos a largo, mediano y corto plazo de la Oficina de conformidad con el mandato que le fuera encomendado.

C. Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración

Duplicación o complementariedad

26. La Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración fue creada en 2006, en virtud de la resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, para aumentar la coherencia en todo el sistema en la tarea de entablar relaciones operacionales

¹⁶ Informe final, reunión de la Junta del Pacto Mundial, Nueva York, mayo de 2008.

con los asociados mundiales de las Naciones Unidas¹⁷ y para prestar apoyo al Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia¹⁸. La Oficina administra asimismo el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, establecido por el Secretario General en 1998 como interfaz entre las Naciones Unidas y la United Nations Foundation¹⁹.

27. La Oficina forma parte del Departamento de Gestión; su Director Ejecutivo está subordinado al Secretario General mientras que el Secretario General Adjunto supervisa las operaciones ordinarias de ella. Imparte asesoramiento técnico sobre oportunidades de asociación con las Naciones Unidas a diversas entidades de la sociedad civil y del sector privado. Presta asimismo servicios de asesoramiento a organismos y programas en los campos del establecimiento de asociaciones de colaboración, promoción y estrategias para la movilización de recursos y sirve de pasarela para recibir solicitudes para que los signatarios del Pacto Mundial se pongan en contacto con el sistema de las Naciones Unidas a fin de determinar y aprovechar oportunidades de asociación con entidades no estatales.

28. A primera vista parecería que el objetivo de la Oficina del Pacto Mundial de alentar y facilitar el diálogo y la asociación entre interesados clave en apoyo de metas más amplias de las Naciones Unidas duplica en cierta medida la función de la Oficina para las Asociaciones de Colaboración. Sin embargo, un estudio más minucioso indica que las dos oficinas promueven distintos tipos de asociación. La Oficina del Pacto Mundial se dedica a la "fijación de normas" y la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cuidar el Clima, CEO Water Mandate, Principios para la Inversión Responsable, Principios para una Educación en Gestión Responsable, por ejemplo), mientras que la Oficina para las Asociaciones de Colaboración se centra en el elemento de carácter más operacional de ayudar a establecer asociaciones y financiar proyectos concretos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, función complementaria a la de fijación de normas que desempeña la Oficina del Pacto Mundial.

29. La Oficina del Pacto Mundial está encargada también de actualizar las directrices de las Naciones Unidas en materia de asociaciones con aportaciones de todas las entidades correspondientes de las Naciones Unidas. Igualmente, en coordinación con la Oficina para las Asociaciones de Colaboración y el Fondo para la Colaboración Internacional, convoca las reuniones anuales de los centros de coordinación del sistema de las Naciones Unidas con el sector privado y prepara el informe anual del Secretario General a la Asamblea General que lleva el título "Hacia asociaciones mundiales de colaboración". Por otra parte, prepara instrumentos de rendición de cuentas para las asociaciones, ofrece oportunidades de capacitación a través de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas y otras entidades pertinentes, organiza reuniones de aprendizaje y difusión de información y administra una red de todo el sistema para las asociaciones (que anteriormente tenía a su cargo el Fondo).

30. A juicio de los Inspectores, las actividades que anteceden corresponden más al mandato de la Oficina para las Asociaciones de Colaboración y el Fondo para la Colaboración Internacional que al de la Oficina del Pacto Mundial. A este respecto, los Inspectores recuerdan que en su informe de 2002 titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio"²⁰, el ex Secretario General Kofi Annan

¹⁷ ST/SGB/2009/14.

¹⁸ El Fondo fue establecido por el Secretario General en julio de 2005 para apoyar los procesos de democratización a través de un mecanismo por concurso para conceder subvenciones a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover los valores democráticos.

¹⁹ Se trata de una entidad pública de beneficencia establecida en 1998 por Ted Turner para administrar su donación de 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos en apoyo de las causas y actividades de las Naciones Unidas en un decenio. El acuerdo fue renovado en 2008 hasta 2017 para recaudar otros 1.000 millones de dólares.

²⁰ A/57/387 de 9 de septiembre de 2002, págs. 25 y 26.

proponía en la medida 20 la creación de una oficina que consolidaría en una a la Oficina del Pacto Mundial y al Fondo para la Colaboración Internacional, con financiación separada. Sin dejar de reconocer la importancia de que hubiese una sola entidad encargada de las relaciones entre la Organización y el sector privado, el Secretario General preveía funciones separadas para las dos instituciones: que la Oficina del Pacto Mundial promoviera los diez principios y que el Fondo facilitara y movilizara recursos para asociaciones y organizaciones filantrópicas. Si bien la Oficina para las Asociaciones de Colaboración que proponía se estableció unos años después, no consolidó a la Oficina del Pacto Mundial y al Fondo ni se designó una sola entidad encargada de las relaciones de la Organización con el sector privado. La Oficina para las Asociaciones de Colaboración y el grupo aparentemente desarrollaron más la propuesta de combinarse y la cuestión fue sometida al actual Secretario General para su examen, pero hasta la fecha no se ha tomado una decisión.

31. Los Inspectores creen que la propuesta del ex Secretario General está justificada y recomiendan volver a considerarla. De ponerse en práctica la recomendación siguiente se crearían nuevas sinergias y se estrecharía la coordinación y cooperación en todo el sistema de las Naciones Unidas en el campo de las relaciones con el sector privado.

Recomendación 3

El Secretario General, como ya había propuesto, debería reagrupar a la Oficina del Pacto Mundial y a la Oficina para las Asociaciones de Colaboración, aprovechando sus elementos complementarios y sus funciones separadas y demarcar claramente sus respectivas obligaciones, competencia, instrumentos de supervisión y obligaciones de presentación de informes de manera que la Oficina del Pacto Mundial pueda centrar su atención en la aplicación por las empresas de los diez principios y la Oficina para las Asociaciones de Colaboración pueda hacerlo en el desarrollo de las asociaciones entre las Naciones Unidas y las empresas y en tareas conexas.

32. La Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, si bien indicó que la recomendación consolidaría la relación entre las Naciones Unidas y el sector privado, que está en evolución, señaló que habría que tener en cuenta diversas cuestiones si se agruparan las entidades, entre ellas la necesidad de dotar a la entidad combinada de personal de una categoría adecuada, tal vez con un subsecretario general, y asegurar su financiación más allá de los ciclos presupuestarios de los fondos anuales de los fondos fiduciarios y la planificación bienal del presupuesto. Se contradujo luego al observar que la entidad combinada podía crear economías de escala, desde un punto de vista programático y presupuestario, cuando se tratara de las relaciones con entidades no estatales, cuestión central también en la recomendación de la Dependencia Común de Inspección.

D. Promover los valores de las Naciones Unidas y las prácticas empresariales responsables en el sistema de las Naciones Unidas

33. La idea de predicar con el ejemplo y promover prácticas responsables en las Naciones Unidas ha formado parte del programa de la Oficina del Pacto Mundial desde 2004, tres años antes de que se planteara la cuestión en la resolución 62/24 de la Asamblea General.

34. En su informe de 2007, titulado "Intensificación de la cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado", el Secretario General indicó que "la Oficina del Pacto Mundial también ha promovido la internalización de sus diez principios en la labor de las Naciones Unidas" y reiteró que se

había avanzado en varios ámbitos, entre ellos la renovación de la Sede de las Naciones Unidas para reducir drásticamente el consumo de energía, y que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas había expresado su compromiso con los Principios para una Inversión Responsable. En el informe se reconocía que había que seguir tomando disposiciones para seguir aplicando esos principios en el seno de la Organización.

35. La Oficina del Pacto Mundial señaló en su informe anual correspondiente a 2008 que los diez principios habían quedado incorporados en su función de contratación y adquisiciones. Sin embargo, funcionarios de adquisiciones de las Naciones Unidas comunicaron a los Inspectores que, si bien promovían y apoyaban los diez principios, estos no se aplicaban en las adquisiciones porque las normas y los reglamentos vigentes se referían exclusivamente al uso óptimo de los recursos, la equidad, la transparencia y la competencia internacional. Confirmaron en todo caso que había una nueva tendencia hacia las adquisiciones sostenibles, en que se combinaban las consideraciones económicas (uso óptimo de los recursos) con consideraciones ambientales y de responsabilidad social de las empresas, pero que esta tendencia no se había materializado aún en espera de una decisión de la Asamblea General. Los Inspectores consideran que habría que seguir avanzando en ese sentido, incluso en el campo de las adquisiciones, y que la Oficina del Pacto Mundial debería seguir refiriéndose en su informe anual a las medidas concretas que se aplicaran para promover y aplicar los principios del Pacto Mundial en toda la Organización.

36. La División de Adquisiciones aclaró además que el compromiso con los diez principios era parte del proceso de registro de cada uno de los proveedores que ingresaba al Portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas. Cabe señalar sin embargo que, por consejo de la División de Asuntos Jurídicos Generales, la División de Adquisiciones sostiene que el Pacto Mundial debe ser considerado un instrumento de aprendizaje y una aspiración y no un concepto que debe imponerse por todos los medios, ya que la Secretaría no tiene el mecanismo adecuado ni los recursos para supervisar el cumplimiento por parte de los vendedores

III. El funcionamiento del Pacto Mundial

A. Participantes

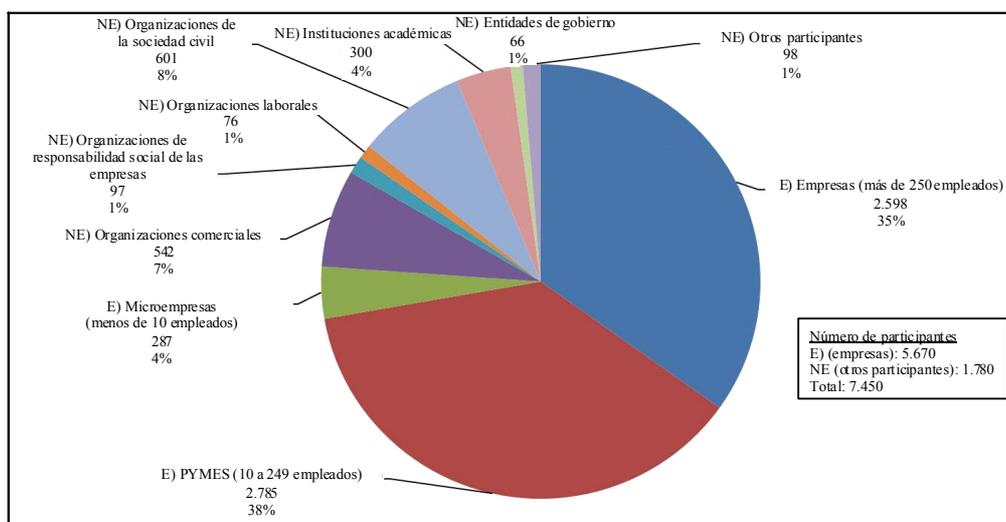
37. Según la Oficina del Pacto Mundial, este constituye la iniciativa más importante del mundo en materia de civismo empresarial y participan en él entidades de más de 135 países²¹. En 2009 había 7.450 participantes registrados en la base de datos, de los cuales 5.670 eran empresas y 1.780 no lo eran. Estas cifras pueden parecer insignificantes en comparación con el número de empresas en todo el mundo²², pero dejan de serlo cuando se compara con la participación en iniciativas similares como el Consejo Mundial de las Empresas para un Desarrollo Sostenible y la Iniciativa mundial de presentación de informes.

38. Desde el punto de vista del tamaño de las empresas, los actuales participantes están divididos casi en partes iguales entre grandes empresas (35%) y pequeñas y medianas empresas de menos de 250 empleados (37%), mientras que corresponde a las microempresas de menos de 10 empleados únicamente un 4%.

²¹ Global Compact Annual Review 2008, pág. 8.

²² Según el 2009 World Investment Report, en 2008 habían 82.000 empresas transnacionales más 810.000 filiales extranjeras (según UNCTAD/PRESS/PT/2009/51 de 17 de septiembre de 2009).

Gráfico 1
Participantes según el tipo



Fuente: Sitio GCLN.

39. De las grandes empresas, 100 figuran en la lista de las 500 empresas más grandes del mundo que publica el *Financial Times*²³ y 60 en la lista de la UNCTAD de las 100 empresas transnacionales no financieras más grandes del mundo. La participación de estas empresas es esencial, habida cuenta de su tamaño y sus recursos, el número de empleados, su capitalización de mercado y sus ingresos. Para la estrategia de la Oficina del Pacto Mundial es prioritario asegurar su participación y la difusión de los diez principios a través de sus filiales y cadenas de abastecimiento.

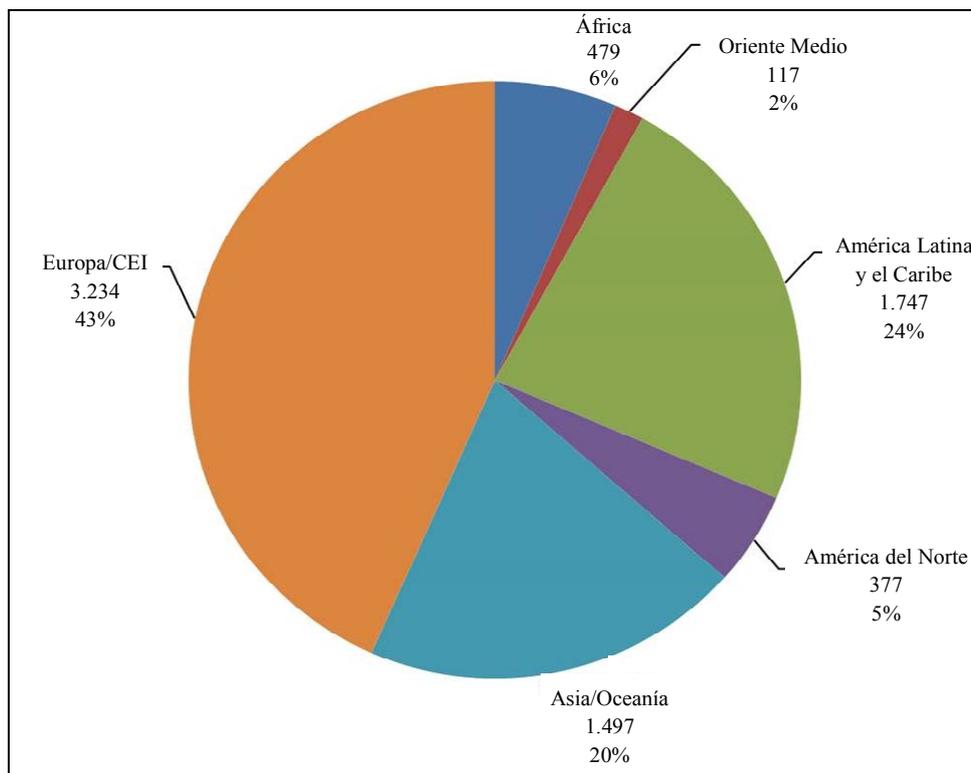
40. En cuanto a las entidades que no son empresas, corresponde el 8% de la participación a organizaciones de la sociedad civil, el 7% a organizaciones comerciales, y el 4% a instituciones académicas. En cambio, las organizaciones laborales representan únicamente un 1%. Entre las organizaciones de la sociedad civil hay pocas de reputación internacional que tengan alcance mundial.

41. Por región, la mayor representación corresponde a Europa (43%) y la menor al Oriente Medio (2%). La participación de empresas de los Estados Unidos es baja (5%), lo que aparentemente obedece al temor a litigios judiciales, a los derechos laborales y a causar daño a la reputación de las Naciones Unidas²⁴.

²³ Global Compact Annual Review 2007.

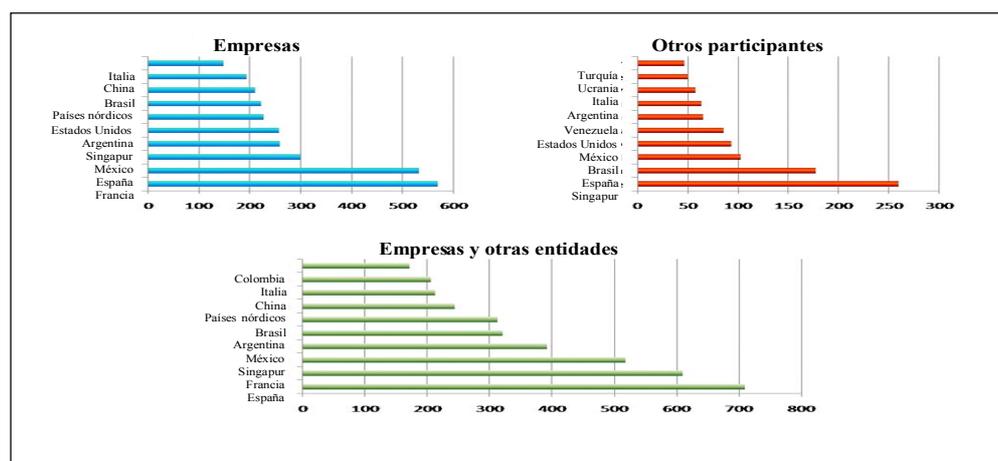
²⁴ Assessing the Global Compact's Impact, McKinsey & Company, 11 de mayo de 2004, pág. 11.

Gráfico 2
Participación por región geográfica



42. Alrededor del 50% de los diez participantes más importantes corresponde a economías en desarrollo o emergentes tales como la Argentina, el Brasil, Colombia, China, México y Singapur. La participación varía considerablemente entre los distintos países y, en general, la base más grande de empresas participantes corresponde a Francia y España (cerca del 10%).

Gráfico 3
Las diez empresas y otros participantes más importantes



Fuente: Sitio GCLN.

Cantidad y calidad

43. Durante su etapa inicial la Oficina del Pacto Mundial centró su labor, acertadamente, en aumentar y diversificar su base de participantes. Como resultado, el número de signatarios, especialmente participantes que no son empresas, ha crecido continuamente, especialmente en los tres últimos años.

44. En la actualidad ya no se trata de determinar cuántas entidades nuevas ingresan sino quiénes lo han hecho, quiénes no y por qué. Se trata de determinar qué es lo importante, un rápido aumento de los signatarios o un compromiso a fondo y el efecto que surte, además de la forma de lograrlo. Se trata también de la necesidad de establecer un límite manejable y viable al número de participantes a fin de poder entablar un diálogo efectivo y poder proceder a la fiscalización por la sociedad.

45. La Oficina del Pacto Mundial se refirió a algunas de estas cuestiones en su propuesta de financiación para 2008-2010. En ella se definen dos grupos de empresas participantes: un pequeño grupo de "empresas líderes", que han hecho suyos los principios de la iniciativa como oportunidad estratégica, y un gran grupo de "empresas que comienzan". El problema, según el documento, consiste en cómo mantener motivadas y dedicadas a las empresas más grandes asegurándose al mismo tiempo de que el Pacto Mundial sirva de plataforma de ingreso para las que comienzan. La propuesta enuncia cinco objetivos inmediatos, tres de los cuales se refieren al manejo del crecimiento de la iniciativa y a la calidad de la participación y se enuncian indicadores para su consecución, como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 1

Propuesta de financiación de la Oficina del Pacto Mundial 2008-2010 – Objetivos e indicadores

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
Regular el crecimiento y el alcance de la iniciativa	Aumento anual del 5% en el número de empresas participantes y de redes locales
Mayor transparencia y rendición de cuentas públicas de los participantes	Aumento al 70% de los participantes para 2010 de la proporción de quienes presentan comunicaciones sobre la aplicación de los principios ²⁵ Participación del 20% de las redes locales en el proceso de fiscalización por la sociedad ²⁶
Profundizar la participación en el terreno	Mayor número de signatarios de iniciativas sobre cuestiones concretas Mayor difusión de las mejores prácticas Mayor participación en grupos de trabajo sobre cuestiones concretas

²⁵ Mecanismo de evaluación y presentación de informes empleado por los participantes en el Pacto Mundial.

²⁶ Por fiscalización por la sociedad en el contexto del Pacto Mundial se entiende el proceso por el cual se presentan a los participantes observaciones acerca de las comunicaciones sobre la aplicación de los principios. Este proceso permite a los medios de comunicación, a la sociedad civil y al público en general revisar, impugnar o validar información proporcionada por las empresas acerca de los progresos realizados en la aplicación de los diez principios.

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
	Aumento del número de proyectos de asociación entre el sector público y el privado alineados con los diez principios
	Mejor autoevaluación de los participantes

46. Si bien los objetivos e indicadores que se proponen son válidos, de todas maneras la orientación estratégica de la Oficina del Pacto Mundial no encara de frente la cuestión central de regular la calidad y lograr un mayor efecto. Tampoco hay un grupo concreto que esté encargado de rectificar los desequilibrios que existen en la composición de la Oficina.

47. A este respecto, el 85% de los que respondieron a la encuesta de la Dependencia creían que tenía que seguir aumentando el número de participantes y un 76% era también partidario de compromisos más cualitativos.

48. La Junta del Pacto Mundial discutió en 2008 la cuestión de la cantidad y la calidad sin llegar a una decisión en razón de las diversas expectativas que tenían sus múltiples interesados. Los Inspectores consideran que se trata de una decisión estratégica fundamental para que aumenten la eficacia y los efectos de la iniciativa, que no puede seguir aplazándose. La recomendación siguiente va en ese sentido.

Recomendación 4

La Oficina del Pacto Mundial, previa consulta con todos los interesados, debería tratar de adoptar una decisión de política acerca de la composición de los participantes por categoría y región geográfica a fin de que haya un equilibrio adecuado entre el número de participantes en el Pacto Mundial y una representación cualitativa y de reforzar la aplicación y la pertinencia universales de los diez principios.

49. Con respecto a la recomendación que antecede, la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General indicó que una decisión de política relativa a la composición "no era compatible con su carácter de iniciativa voluntaria" y que el Pacto Mundial hacía todo lo posible por llegar a todas las regiones del mundo y todos los sectores empresariales y alentarles a participar. A juicio de los Inspectores, la decisión de los participantes de ingresar voluntariamente no obsta necesariamente para que la Oficina del Pacto Mundial trate activamente de llegar mejor a ciertas regiones del mundo y ciertas categorías de entidades, que no son empresas, actualmente subrepresentadas, a fin de lograr un carácter inclusivo y la universalidad. En sus observaciones acerca del proyecto de informe, la OIT señaló que era partidaria de un planteamiento más inclusivo respecto de las organizaciones laborales, lo cual "podía servir para un mejor entendimiento y para prestar mayor apoyo a la aplicación de los principios del trabajo en las organizaciones comerciales".

Compromiso de los participantes

50. Los motivos a que obedece el compromiso de los participantes son diversos. La principal razón por la cual una empresa ingresa al Pacto consiste en que se cobre mayor confianza en ella y en ejercer influencia en la opinión pública y en la legislación nacional pertinente. Para las asociaciones empresariales, la principal razón consiste en apoyar intereses comerciales y, para algunas ONG y laborales, la iniciativa abre una oportunidad de ejercer influencia en el comportamiento de las empresas y hacer que rindan cuenta de los

compromisos que contrajeron en virtud del Pacto Mundial. Las organizaciones académicas tienden a hacerse partes porque consideran que la iniciativa es un instrumento de aprendizaje que sirve para que se piense en la responsabilidad social de las empresas. El objetivo de las Naciones Unidas consiste en lograr que las empresas participen en la aplicación de los diez principios; sin embargo, en el caso del sistema de las Naciones Unidas en su totalidad (salvo unas pocas organizaciones como el PNUD y el UNICEF que entablaron asociaciones de esa índole antes de las Naciones Unidas), el Pacto Mundial permite entablar contacto con el sector privado.

51. También es distinto lo que esperan los participantes del Pacto Mundial y ello ha resultado ser una fuente de frustración con la iniciativa y suscitado críticas. En general, la iniciativa ha sido víctima de su propio éxito. Su perfil cada vez más visible ha hecho que se exija un examen más minucioso de las empresas y que estas rindan mayores cuentas de su actuación. La Oficina del Pacto Mundial dirige la iniciativa con un criterio pragmático y aprovecha las oportunidades que se abren. Si bien ha aprobado una serie de medidas de integridad para reducir el riesgo de gestión de la marca, no ha tomado una postura resuelta en cuanto a la selección de los participantes y el curso que ha de darse a las denuncias.

52. Algunas ONG y grupos laborales califican de decepcionante que el Pacto Mundial trate de abarcar empresas de todo tipo, que sea de carácter voluntario y que sea renuente a asumir una función reguladora de índole más normativa. Las empresas, en cambio, en su mayor parte no están dispuestas a ser objeto de ningún tipo de supervisión.

53. Para que una empresa participe en el Pacto Mundial, su Director Ejecutivo debe enviar una carta firmada de compromiso al Secretario General, en la que se indique que la empresa se compromete a hacer de los diez principios parte integrante de su estrategia comercial, sus actividades cotidianas y su cultura como organización. La empresa debe prometer también que ha de promover en público el Pacto Mundial y sus principios y que presentará una comunicación anual en que describirá las medidas adoptadas para aplicar esos principios. Si bien los requisitos de esta carta se han hecho más estrictos recientemente, no sirven de garantía suficiente de que las empresas hayan de integrar los diez principios en su política de responsabilidad social ni de aplicarlos en su cadena de abastecimiento y sus filiales.

54. Los participantes que no son empresas deben también firmar una carta en que se comprometan con los diez principios y prometan participar en las actividades del Pacto Mundial formando parte de redes locales, formando asociaciones y tomando iniciativas especiales y formulando observaciones con respecto a las comunicaciones de las empresas sobre la aplicación de los principios.

55. Los Inspectores desean señalar que incluso después de entrevistar a funcionarios del Pacto Mundial y ser informados de que, a partir de 2009 las nuevas solicitudes se verificaban en la base de datos World-Check, no pudieron determinar qué criterios aplicaba la Oficina del Pacto Mundial para seleccionar a los participantes. Algunos funcionarios de la Oficina adujeron que la admisión de empresas no constituía en sí mismo un certificado de buena conducta. Reiteraron que la iniciativa se refería al aprendizaje, el diálogo y la asociación y que su función consistía en ayudar a las empresas a aplicar los principios y en proporcionarles los instrumentos y recursos necesarios para comunicar en qué forma cumplían sus promesas.

56. A diferencia de la Oficina del Pacto Mundial, algunos organismos de las Naciones Unidas están convencidos de que las alianzas con empresas pueden entrañar un riesgo para la reputación y, por lo tanto, han establecido un riguroso proceso de selección de los posibles asociados. El UNICEF parece haber establecido una de las mejores modalidades, que consiste en una investigación confidencial previa (realizada por una empresa externa) utilizando criterios convenidos para la elegibilidad (reputación de la empresa, cumplimiento

de principios de derechos humanos y trabajo infantil, litigios en curso o en el pasado, etc.). Se investiga a un número del orden de las 100 empresas por año y la calificación mantiene validez durante un año. La División de Recaudación de Fondos y Asociaciones en el Sector Privado está encargada del proceso y los casos que plantean problemas se remiten a un comité de coordinación, cuya labor tiene un mandato específico.

57. Algunas organizaciones excluyen automáticamente las empresas proscritas por la OMS (las que venden bebidas alcohólicas, tabaco, armas y algunas empresas de alimentos). Esas organizaciones no tienen mayor interés en asociarse con el Pacto Mundial ni convertirse en organismos principales de él. De hecho, sus criterios para entablar asociaciones son más estrictos que los que figuran en el texto revisado de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial, según el cual las Naciones Unidas no deberían asociarse únicamente con aquellas empresas que *sistemáticamente no demuestren* su compromiso con los principios del Pacto Mundial. De hecho, la falta de supervisión suele considerarse el talón de Aquiles de la iniciativa²⁷, un serio defecto que permite a empresas notorias por sus infracciones de los derechos humanos aprovechar el prestigio del Secretario General²⁸. Algunas ONG, como ActionAid, Greenpeace, Amnistía Internacional y la Declaración de Berna, han criticado la iniciativa sosteniendo que se queda en las buenas intenciones²⁹, mientras que el Corporate Observatory Group ha sostenido que la Cámara Internacional de Comercio, que constituye el principal asociado del Pacto Mundial es uno de quienes le dieron forma, promueve que no haya supervisión alguna³⁰. Algunos entrevistados preguntaron también por qué se individualizaba a algunos Miembros de las Naciones Unidas por no defender los valores de la Organización mientras que las empresas del Pacto Mundial tenían el beneficio de la duda cuando eran acusadas de no cumplir sus compromisos.

58. Existe en resumen la preocupación de que la renuencia de algunas empresas a comprometerse a fondo con el Pacto Mundial a pesar de que lo utilizan, así como a las Naciones Unidas, para aprovechar la reputación de esta organización, redunde en desmedro del Pacto.

59. Los Inspectores no pueden confirmar que estas afirmaciones sean ciertas pero están de acuerdo en que hay un riesgo para la reputación que es necesario manejar. En la actualidad, la Oficina del Pacto Mundial busca y difunde internamente referencias al Pacto Mundial en los medios de comunicación, pero no analiza su contenido. La Oficina que sostiene la imagen que se tiene de la iniciativa ha mejorado en el curso de los años, pero ello jamás se ha documentado oficialmente. Tampoco es particularmente importante para la Oficina responder a las denuncias habida cuenta de su postura de que no vigila, no supervisa el comportamiento y las medidas de las empresas ni hace cumplir coercitivamente los principios en la materia.

60. Los Inspectores creen que es necesario crear confianza sobre la base de hitos que permitan mejorar y medir el desempeño. Los principios del Pacto Mundial son principios de comportamiento y, como tales, deben transformarse en normas y medidas concretas, cuyo cumplimiento debe ser supervisado por mecanismos especiales. A este respecto, el 79% de las redes locales que participaron en la encuesta de la Dependencia señalaron que habían sido consultadas acerca de la admisión de nuevas empresas y únicamente el 33% eran partidarias de un proceso de selección más riguroso.

²⁷ Bruno, Kenny and Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, pág. 53.

²⁸ *Ibid.*, pág. 40.

²⁹ Se puede consultar en www.corpwatch.org.

³⁰ Bruno, Kenny and Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, págs. 52 y 53.

61. En cuanto a las ONG, la OSSI señaló en su auditoría de 2006 que le preocupaba la posibilidad de que esas organizaciones lograran acceso directo a las Naciones Unidas a través del Pacto Mundial sin tener que pasar por el proceso habitual de investigación y acreditación que está a cargo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y de la División de Información Pública. En esa ocasión, la Oficina del Pacto Mundial había respondido que un coordinador con las ONG recientemente contratado había de facilitar el establecimiento de un mecanismo para promover y supervisar la acción de los participantes que no eran empresas³¹. Los Inspectores no han podido constatar progreso alguno a este respecto.

62. Para concluir, a juicio de los Inspectores habría que establecer antes del ingreso criterios mínimos de selección y deberían revisarse los antecedentes de las empresas y otras entidades interesadas en participar en la iniciativa del Pacto Mundial.

Recomendación 5

La Asamblea General debería pedir que se instituyera un proceso de selección en que se sometiera a las empresas y otras entidades postulantes a criterios de ingreso prefijados de manera de mitigar el riesgo para la marca y hacer que la Oficina rindiera cuentas en mayor medida por la aceptación de nuevos participantes en la iniciativa del Pacto Mundial.

63. Con respecto a esta recomendación, la Oficina del Pacto Mundial señaló que ya tenía un proceso en dos etapas para la selección de nuevos participantes en la que recurría a una base de datos mundiales para detectar posibles problemas y preguntaba a las redes locales si había alguna razón para no autorizar a una empresa a sumarse a la iniciativa. Agregó que las empresas que tenían problemas pero estaban dispuestas a cambiar podían participar en la iniciativa. En todo caso, la Junta del Pacto Mundial estaba estudiando los méritos relativos de instituir criterios mínimos de ingreso.

64. La Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General ha indicado que la institución de un proceso de selección en que se utilizaran criterios prefijados para determinar el resultado de la postulación de empresas y otras entidades era contraria a los principios básicos en que se fundaba el Pacto Mundial en su carácter de asociación voluntaria. Los Inspectores toman nota del conflicto que esa recomendación puede entrañar para la existencia de la iniciativa y, así, consideran que la Asamblea General estaría en mejores condiciones para decidir una cuestión que se refiere a la credibilidad misma de la organización.

Medidas de integridad

65. El informe de evaluación del Pacto Mundial preparado en 2004 por McKinsey & Company preveía la institución de medidas de integridad, cuya primera versión fue ultimada en 2005, previa consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos.

66. Las medidas obedecían al propósito de aumentar la responsabilidad de los participantes en tres ámbitos: 1) el uso indebido del nombre y el logotipo del Pacto Mundial; 2) la no presentación de comunicaciones sobre la aplicación de los principios; y 3) procedimientos para conocer de denuncias de abusos graves y sistémicos de los principios del Pacto Mundial por parte de empresas.

67. Habida cuenta de que la Oficina del Pacto Mundial sostiene que el carácter voluntario de la iniciativa y la renuencia de las empresas a cualquier forma de supervisión

³¹ OIOS, Performance Audit of the Global Compact Initiative, AH2006/520/01, párr. 32.

la atan de pies y manos, no es mucho lo que se ha hecho para dar carácter más estricto a esas medidas, salvo excluir de la lista a las empresas que no presentan comunicaciones sobre la aplicación de los principios. A este respecto, la Oficina de Asuntos Jurídicos manifestó a la Oficina en 2005 que las denuncias contra las empresas participantes debían quedar libradas exclusivamente a las partes involucradas, si bien el Pacto Mundial podía prestar asesoramiento y asistencia a esas empresas para que ajustaran su proceder a los compromisos que habían contraído en relación con los principios del Pacto Mundial.

68. Los funcionarios del Pacto Mundial que fueron entrevistados reconocieron que no estaban plenamente satisfechos con la forma en que se aplicaban las medidas de integridad. Indicaron que en 2009 se había pedido a la Junta, que supervisa su aplicación, que estudiara una propuesta encaminada a introducir nuevos requisitos respecto del período en que no se presentaban comunicaciones como factor para la exclusión de la lista y de la frecuencia de las comunicaciones según el ámbito a que se refiriera el principio. Sin embargo, los Inspectores creen que lo que está en juego no es tanto instituir nuevos requisitos como la necesidad de difundir y hacer cumplir efectivamente los que ya existen. Las mismas opiniones fueron expresadas también por otros funcionarios de las Naciones Unidas entrevistados y en observaciones recibidas respecto del proyecto de informe.

69. En cuanto a la encuesta de la Dependencia, el 23% de los que respondieron indicaron que no tenían conocimiento de las medidas de integridad; el 46% creía que había que aplicarlas en forma más estricta con respecto a las denuncias recibidas, el 43% dijo que habían sido consultados acerca de la exclusión de empresas de la lista, y únicamente el 18% manifestó que había participado en la tramitación de las denuncias relativas a las empresas participantes.

Denuncias de abusos sistémicos o graves de los principios por las empresas participantes

70. Según la Oficina del Pacto Mundial, para salvaguardar la reputación, la integridad y la buena marcha del Pacto Mundial y sus participantes se requieren medios transparentes de encarar las denuncias verosímiles de abuso grave o sistemático de los objetivos y principios generales del Pacto Mundial³².

71. La Oficina del Pacto Mundial imparte orientación para promover un auténtico compromiso y para ayudar a los participantes a hacer compatibles sus actividades y sus promesas. Sin embargo, la Oficina no ha de participar en acciones de índole judicial ni investigar denuncias de infracciones por los medios de comunicación. Según los procedimientos vigentes, cuando se recibe una denuncia por escrito, la Oficina debe en primer lugar alentar el diálogo entre las partes. Sin embargo, si la empresa de que se trata no coopera en el plazo de dos meses, cabe considerar que no ha presentado su comunicación sobre la aplicación de los principios y, posteriormente, puede ser excluida de la lista.

72. La Oficina informó a los Inspectores de que se habían recibido 73 casos, de los cuales únicamente 29 habían pasado por el proceso de facilitación del diálogo (porque no todos los que planteaban problemas querían pasar por ese proceso ni los problemas se prestaban a él)³³. Los Inspectores no pudieron obtener cifras detalladas acerca del número y tipo de denuncias recibidas, tramitadas y dirimidas ni del número de empresas excluidas de la lista.

³² Medidas de integridad, sitio web del Pacto Mundial.

³³ Informe final, reunión de la Junta del Pacto Mundial, Nueva York, 24 de julio de 2009.

73. A juicio de los Inspectores, se necesitan más transparencia y una información más completa de manera de publicar estadísticas sobre las denuncias y sobre las medidas adoptadas.

Comunicaciones sobre la aplicación de los principios

74. Como ya se ha mencionado, estas comunicaciones constituyen un mecanismo de autoevaluación y presentación de informes de las empresas participantes en el Pacto Mundial. Las empresas que se hacen parte en la iniciativa prometen expresamente presentarlas³⁴. Únicamente las empresas participantes tienen que presentar una comunicación anual, que se publica en el sitio web del Pacto Mundial, donde la pueden consultar otros interesados y el público en general.

75. Inicialmente no se tenía debidamente en cuenta la presentación de estas comunicaciones y la proporción de los participantes que cumplían era relativamente reducida (35% en 2002, 40% en 2003)³⁵. Cuando la eficacia de la iniciativa comenzó a suscitar preocupación y se instó a un examen más detenido de las empresas, la Oficina publicó en 2004 sus primeras directrices de política al respecto. La política cobró carácter operacional en 2005, se fue haciendo cada vez más estricta en 2006, 2008 y 2009 y la Oficina y las redes locales le dieron publicidad mediante material de orientación, sesiones de aprendizaje y seminarios. Como resultado, en 2008 aproximadamente un 76% de los participantes había presentado una comunicación sobre la aplicación de los principios, lo que constituía un marcado aumento respecto de los años precedentes³⁶.

76. La Gilé Foundation realizó recientemente un estudio de 40 comunicaciones sobre la aplicación de los principios presentadas por grandes empresas, que indican una gran disparidad en el volumen y la calidad de la información relativa a cada principio³⁷. Con respecto a los principios, la calificación más alta correspondía a la responsabilidad ambiental, seguida de los derechos humanos, la discriminación y la lucha contra la corrupción, la libertad de reunión, el trabajo infantil y el trabajo forzoso³⁸.

77. Los Inspectores procedieron a un estudio separado de una muestra aleatoria de comunicaciones (presentadas por empresas de distinto tamaño) y la compararon con los requisitos de la Guía Práctica. De los 58 informes examinados, dos tercios cumplían todos los requisitos. Todas las comunicaciones se referían a nueve de los principios. El trabajo infantil y la lucha contra la corrupción eran los que menos figuraban. Las calificaciones más bajas correspondieron a la libertad de asociación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Los principios a que se hacía mayor referencia y en que la calificación era más alta eran los destinados a promover un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales y a una mayor responsabilidad ambiental. En general, los resultados del estudio hecho por la Dependencia de las empresas de todo tipo eran similares a los de la Gilé Foundation respecto de las empresas grandes.

78. El estudio hecho por los Inspectores reveló que algunos participantes figuraban dos veces o no estaban comprendidos en la categoría correspondiente y que algunas comunicaciones sobre la aplicación de los principios que según el sitio web del Pacto Mundial cumplían todos los requisitos en realidad eran insatisfactorias y viceversa. Se constató también que las comunicaciones que formaban parte de informes anuales no eran

³⁴ Véase www.unglobalcompact.org.

³⁵ Briefing paper, reunión de la Junta del Pacto Mundial, 4 de abril de 2007, pág. 19.

³⁶ Informe anual del Pacto Mundial, pág. 53.

³⁷ En cuanto a los informes en general, el desempeño se calificó entre 0,3 y 0,5, en una escala de 1, respecto de su integridad y entre 0,4 y 0,6 respecto de su calidad.

³⁸ Informe anual del Pacto Mundial, 2008.

tan claras como las presentadas por separado³⁹. Estas conclusiones indican la necesidad de examinar mejor los informes. Agrava además el problema el hecho de que las comunicaciones se presentan en distintos idiomas.

79. La Oficina del Pacto Mundial indicó que no contaba con la capacidad necesaria para comprobar la información presentada. Si bien la Junta había discutido la posibilidad de una validación o certificación independiente, no había llegado a un acuerdo sobre esta cuestión, que sigue planteando un riesgo para la reputación de la iniciativa.

80. De las redes locales que respondieron a la encuesta de los Inspectores, el 71% indicó que había hecho un seguimiento de los casos en que no se presentaban comunicaciones y había impartido capacitación, el 34% enviaba observaciones acerca de las comunicaciones después de su presentación y el 25% efectuaba exámenes por los pares en el curso del proceso. Hay que señalar que las pequeñas y medianas empresas tienen más dificultades para presentar estas comunicaciones en razón de su capacidad y sus recursos insuficientes y de la falta de material concreto de orientación, incluso en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Una red se quejó oficialmente de que la mayor parte de la correspondencia estaba en inglés.

81. La red local de España constituye un buen ejemplo de aplicación de las mejores prácticas. La red había preparado directrices detalladas en español, incluso para la pequeña empresa, y había preparado un modelo en línea. Asimismo examina las comunicaciones para determinar si son claras y completas y si cumplen los requisitos, antes de su publicación en línea. Cada año se revisan y califican internamente entre 40 y 50 comunicaciones y se seleccionan las que se consideran "notables".

82. Para concluir, habría que hacer más para mejorar la calidad de la presentación de informes. Habría que convencer a las redes locales de que realizaran exámenes por los pares y alentar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas a proceder activamente a una fiscalización. Además, habría que pedir a las grandes empresas que se refirieran a los avances realizados por sus filiales en la aplicación de los diez principios o pedir a las filiales que presentasen directamente una comunicación. Por último, con arreglo a la recomendación de Foro de Redes Locales de 2009, también habría que pedir a las organizaciones de la sociedad civil que presentasen comunicaciones sobre la aplicación de los principios y preparar un modelo en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

El Secretario General, en su carácter de Presidente de la Junta del Pacto Mundial, debería presentar a esta, para su examen, medidas concretas para hacer más estricta la rendición de cuentas acerca de la aplicación de las medidas de integridad, con inclusión de a) un análisis más minucioso de las comunicaciones por parte de las redes locales y la sociedad civil; b) la forma y la frecuencia en que la Oficina del Pacto Mundial supervisa las comunicaciones; c) la presentación de comunicaciones por participantes que no sean empresas; y d) una tramitación más proactiva y transparente de las denuncias.

³⁹ Según un estudio hecho por la Oficina del Pacto Mundial de 1.230 comunicaciones entre 2006 y 2009, el 53% se habían presentado por separado y el 42% formaban parte de comunicaciones habituales de la empresa.

B. La Oficina

Ubicación y estructura jerárquica de la Oficina

83. En la estructura de organización de las Naciones Unidas, la Oficina del Pacto Mundial formaba parte desde un punto de vista sustantivo y administrativo de la Oficina Ejecutiva del Secretario General hasta 2008, año en que las funciones administrativas fueron traspasadas a la Oficina Ejecutiva del Departamento de Gestión. Las funciones de orientación estratégica y de dirección del programa de trabajo siguieron encomendadas a la Oficina del Secretario General. El Director Ejecutivo del Pacto Mundial rinde cuentas al Secretario General por conducto del Subsecretario General de Planificación de Políticas.

84. Algunos funcionarios del Pacto Mundial consideran que la asociación de la Oficina con la Oficina del Secretario General es fundamental para que la iniciativa tenga éxito y que habría que mantenerla. Sin embargo, en vista de las críticas que ha suscitado la iniciativa, los Inspectores consideran que mantener una estrecha asociación entre la Oficina del Pacto Mundial y el Secretario General entraña un riesgo para la reputación de la Organización. Además, dado que el Pacto Mundial ha pasado de ser una simple iniciativa del Secretario General a una oficina plenamente establecida, ya no es necesario que siga estando directamente adscrita a la Oficina del Secretario General. Así, los Inspectores consideran que, junto con reagrupar a la Oficina del Pacto Mundial, la Oficina para las Asociaciones de Colaboración y el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración en una sola institución, la Oficina del Pacto Mundial debería quedar subordinada al Secretario General Adjunto.

Financiación

85. La Oficina se financiaba exclusivamente con contribuciones voluntarias anuales aportadas por gobiernos a un fondo fiduciario hasta 2006, año en que se estableció la Fundación para el Pacto Mundial a fin de recaudar también contribuciones anuales voluntarias de empresas participantes.

86. En 2007, la resolución 62/211 de la Asamblea General reconoció el carácter especial de la "estructura de financiación" del Pacto Mundial que había sido "especialmente concebida para reflejar la diversidad de sus partes"⁴⁰.

87. A título excepcional se ha imputado a las contribuciones al Pacto Mundial únicamente un 7% por concepto de gastos de apoyo a los programas desde 2005, a diferencia de otras contribuciones voluntarias a las que se imputa un 13%. El 5% de esos gastos es retenido por la Oficina del Pacto Mundial y el 2% se paga a la Fundación por concepto de servicios prestados.

88. Si bien el número de empresas que aportan contribuciones subió muchísimo de 42 en 2006 a 475 en 2009⁴¹, el número de países donantes ha seguido siendo bajo, alrededor de una docena (en su mayor parte europeos)⁴². De no rectificarse debidamente, esta limitada base de financiación y esta representación geográfica de los países donantes carente de equilibrio puede comprometer a largo plazo la legitimidad de la Oficina del Pacto Mundial. A este respecto, los Inspectores reconocen lo que ha hecho la Oficina para tratar de aumentar las contribuciones de Estados Miembros, si bien la propuesta de financiación que presentó para el período 2008-2010 no aborda esta cuestión. En ese documento se prevé un presupuesto de 14,7 millones de dólares de los Estados Unidos para el trienio, con un

⁴⁰ A/RES/62/211, párr. 9.

⁴¹ Véase www.globalcompactfoundation.org.

⁴² Eran países donantes a mayo de 2010: Alemania, China, Colombia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido, República de Corea, Suecia y Suiza.

aumento del 15% para el final del período. Se estima que la financiación procedente de Estados Miembros seguirá estable y que el aumento obedecerá a contribuciones hechas por empresas a través de la Fundación.

89. Los ingresos y gastos de la Oficina se contabilizan en forma separada en las partidas Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas (contribuciones de gobiernos) y Fundación para el Pacto Mundial (contribuciones del sector privado). Los Inspectores no pudieron encontrar una sinopsis cabal del presupuesto y los gastos del Pacto Mundial en el proyecto de presupuesto por programas correspondientes ni en los estados financieros comprobados de las Naciones Unidas ni en los informes anuales del Pacto Mundial. Únicamente pudieron determinar mediante la suma de las cifras que aparecían en los estados financieros del fondo fiduciario y de la Fundación⁴³ que los ingresos totales en 2008-2009 ascendieron a una suma del orden de los 16 millones de dólares de los Estados Unidos, y los gastos totales a unos 12,6 millones de dólares de los Estados Unidos, lo cual superaba en mucho a las estimaciones hechas en la propuesta de financiación para 2008-2009 de 9,5 millones de dólares de los Estados Unidos. Los Inspectores creen que es necesario presentar un informe único, cabal y transparente sobre los recursos, por lo menos en el informe anual del Pacto Mundial.

90. Preocupan a los Inspectores las consecuencias de la reducida base de financiación aportada por Estados Miembros en comparación con el aumento de las contribuciones del sector privado, así como la inexistencia de informes financieros claros y consolidados y la excepcional reducción de los gastos de apoyo a los programas imputados a las contribuciones voluntarias a la Oficina. A su juicio, es fundamental que la financiación procedente de los sectores público y privado sea transparente y equilibrada de manera de salvaguardar el nombre, el crédito y los intereses tanto del Pacto Mundial como de las Naciones Unidas e impedir que se forme la idea de que es financiado y controlado por empresas.

Recomendación 7

La Oficina del Pacto Mundial debería establecer una sólida estrategia de financiación que tuviera en cuenta la necesidad de aumentar y diversificar las contribuciones de Estados Miembros y lograr que la financiación procedente de los sectores público y privado sea más equilibrada a los efectos de una mayor eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Fundación para el Pacto Mundial

91. En un memorando de entendimiento firmado en 2006 se señalaba que las principales funciones de la Fundación consistían en recaudar fondos para apoyar la labor de la Oficina del Pacto Mundial y realizar otras actividades para promover la iniciativa. Los Inspectores, al examinar las actividades de la Fundación, constataron que entre 2006 (año en que fue creada) y 2008 no tenía ni personal ni una dirección física. Un funcionario titular de un contrato de servicios administraba en la Oficina las cuentas de la Fundación hasta que en noviembre de 2008 se alquilaron locales separados fuera de la Sede de las Naciones Unidas.

92. Los Inspectores constataron también que se utilizaban fondos de la Fundación en beneficio de la Oficina, entre otras cosas para pagar a ex funcionarios de la Oficina que habían sido empleados para promover iniciativas tales como los Principios para la Inversión Responsable y los Principios para la Gestión Responsable y a empresas que organizaban

⁴³ El ejercicio financiero para los fondos fiduciarios termina el 31 de diciembre y para la Fundación el 31 de marzo.

eventos para la Oficina, así como la impresión de publicaciones y, ocasionalmente, los gastos de viaje de funcionarios de la Oficina que asistían a reuniones. Además, al final del año parte de los fondos no obligados (350.000 dólares de los Estados Unidos en 2008 y 300.000 dólares de los Estados Unidos en 2009) fue traspasada a título de donación al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para financiar los gastos de funcionamiento de la Oficina.

93. A pesar de lo dispuesto en la resolución de la Asamblea General A/RES/62/211, en que se reconoce la estructura especial de administración y financiación de la Oficina, los Inspectores expresan su preocupación por estos arreglos financieros poco habituales en que se soslayan las normas y los procedimientos vigentes de las Naciones Unidas, habida cuenta de que la Fundación, en su carácter de entidad separada de las Naciones Unidas, se ha comprometido no solo a recaudar sino también a gastar fondos en nombre de la Oficina aplicando la legislación de los Estados Unidos de América.

Dotación de personal de la Oficina del Pacto Mundial

94. En la época del examen realizado por la Dependencia, no se disponía de información sobre la dotación de personal de la Oficina ni en el sitio web del Pacto Mundial ni en sus informes anuales u otros documentos públicos. Según datos proporcionados, la dotación de personal a esa época era la siguiente: 15 funcionarios con contrato de plazo fijo (1 D-2, 2 P-5, 3 P-4, 5 P-3, 2 P-2, y 2 SG), 1 funcionario permanente, 14 consultores (9 sufragados por el Fondo Fiduciario y 5 por la Fundación), 3 funcionarios sufragados por la Fundación y empleados en virtud de contratos de servicios para los Principios para la Inversión Responsable y los Principios para la Educación en Gestión Responsable y 4 pasantes no remunerados, lo que arroja un total de 37 personas.

95. El informe de auditoría de la OSSI constató en 2006 irregularidades en la contratación a corto plazo de personal de la Oficina⁴⁴. Entre otras cosas, se observaba que los consultores no eran seleccionados tras un concurso y que sus contratos eran prorrogados más allá de la duración autorizada sin la debida justificación.

96. En 2008 la Oficina de Gestión de Recursos Humanos decidió dar publicidad a todos los puestos en la Oficina, salvo el de Director, de categoría D-2, que sigue estando a préstamo de la UNCTAD por décimo año consecutivo. Se dio publicidad a los puestos vacantes en Galaxy, exclusivamente para candidatos internos. Únicamente se preseleccionaron dos postulantes, uno de los cuales ya trabajaba en la Oficina, para cada puesto. Finalmente fueron seleccionados todos los candidatos de la Oficina, pero sus nombramientos quedaron limitados a ella porque su selección no había sido aprobada por la Junta Central de Exámenes.

97. Los Inspectores son conscientes de que estos arreglos obedecen al propósito de regularizar la situación de dedicados funcionarios que habían trabajado durante varios años en condiciones precarias. En todo caso, observan que su contratación no cumplía con lo dispuesto en las normas y reglamentos de las Naciones Unidas. En particular, los nombramientos en las categorías P-2 y P-3 están reservados a candidatos que hayan aprobado los concursos nacionales o sean objeto de una reasignación administrativa. Además, los funcionarios del cuadro orgánico con contratos de corta duración no pueden ser nombrados en los puestos que ocupan y los consultores e internos no pueden ser nombrados para ningún puesto en la Secretaría durante los seis meses siguientes a la terminación de su contrato de trabajo o pasantía. En todo caso, se aseguró a los Inspectores que ahora se estaban cumpliendo las normas de las Naciones Unidas relativas a la

⁴⁴ OIOS Audit Report 2006, párrs. 56 a 60.

contratación de personal, consultores e internos. Por lo tanto, esperan que no se autorice otro proceso de regularización.

Recomendación 8

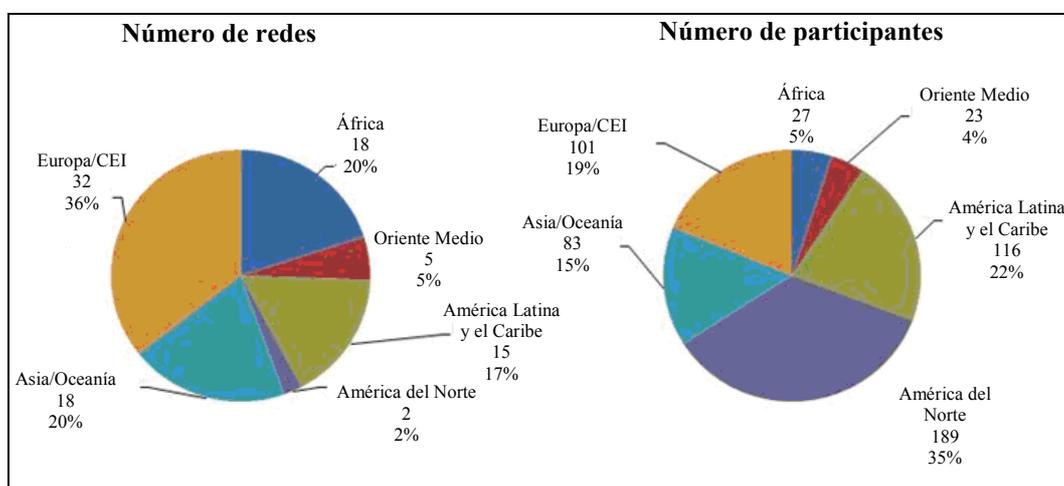
La Asamblea General debería pedir al Secretario General que se cerciorara de que la aplicación flexible de las normas y procedimientos vigentes de las Naciones Unidas con respecto al carácter especial de la gestión, el apoyo, la estructura de financiación y la posición del Pacto Mundial dentro de las Naciones Unidas sea acompañada de las debidas salvaguardias de transparencia y rendición de cuentas. En particular, la Oficina del Pacto Mundial tendría que incluir en su informe anual datos acerca de sus necesidades presupuestarias totales, su dotación de personal efectiva y todos los ingresos y gastos en los contextos del Fondo Fiduciario y de la Fundación para el Pacto Mundial.

C. Presencia en los países: redes locales del Pacto Mundial

98. Las redes locales del Pacto Mundial son agrupaciones de participantes a nivel nacional o regional para promover la iniciativa y sus principios. Las redes locales han crecido con una progresión geométrica en los últimos años y alcanzaban a 90 en 2009, de las cuales un 70% estaba "establecida" y un 30% "en formación". La concentración más elevada corresponde a Europa y la más baja al Oriente Medio. En América, Asia/Oceanía y África hay un número similar de redes. El número de participantes por red varía considerablemente; el número más alto corresponde a América del Norte, seguida de América Latina y Europa. A la inversa, una quinta parte de las redes tiene menos de 20 participantes y algunas tienen cuatro o menos.

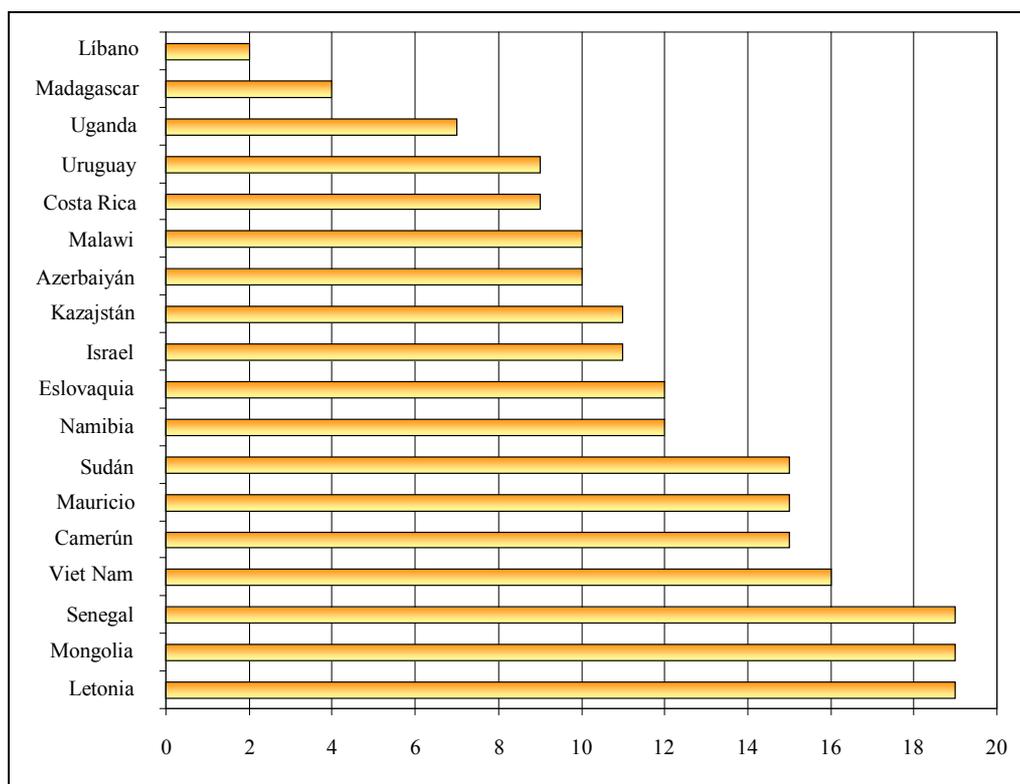
Gráfico 4

Distribución geográfica de las redes y los participantes



Fuente: Sitio GCLN.

Gráfico 5
Redes locales con menos de 20 participantes



Fuente: Sitio GCLN.

99. Las empresas participantes son las más representadas en las redes y sus órganos rectores⁴⁵. De hecho, algunas redes están integradas exclusivamente por empresas⁴⁶. En cambio, las organizaciones laborales están ausentes en el 76% de las redes⁴⁷. Este desequilibrio plantea duda acerca de que la iniciativa a nivel local tenga efectivamente múltiples interesados. Habría que tratar resueltamente de informar a los sindicatos locales del establecimiento de nuevas redes y convencerles de que se sumasen y se hicieran miembros de sus juntas o comités directivos.

100. En 2004, el Foro Anual de las Redes Locales decidió que las redes tendrían que reunirse por lo menos una vez al año, realizar un número mínimo de actividades y presentar un informe anual. A este respecto, el 9% de quienes respondieron a la encuesta de la Dependencia señalaron que no celebraban una reunión general anual, el 57% señaló que organizaban más de tres actividades por año, de las cuales el aprendizaje constituía la más

⁴⁵ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, pág. 42.

⁴⁶ Madagascar, Mauricio, Túnez, Macedonia.

⁴⁷ Camerún, Côte d'Ivoire, Egipto, Estados del Golfo, Israel, Jordania, Kenya, Líbano, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Croacia, Chipre, Francia, Georgia, Alemania, Nigeria, Senegal, Sudán, Siria, Túnez, Uganda, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Grecia, Hungría, Kosovo, Letonia, Macedonia, Países Bajos, Portugal, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, Panamá, Perú, Estados Unidos, Uruguay, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, China, India, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Indonesia, Japón, Kazajstán, Malasia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia, Viet Nam, Albania, Armenia, Austria, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, España, Suiza.

frecuente en el caso del 74% de quienes respondían, seguido de actividades de extensión (69%) y de comunicaciones sobre la aplicación de los principios (63%).

101. El número de informes presentados por redes aumentó de 5 en 2004 a 51 en 2006-2007 antes de bajar a 2 únicamente en 2008 y ninguno en 2009⁴⁸. Sorprendentemente, a diferencia de las empresas participantes, no se considera que las redes que no presentan una comunicación puedan quedar excluidas de la lista. De hecho, el requisito fue descartado después de que se instituyera en 2009 un sistema de difusión de conocimientos por las redes. Si bien este sistema contiene datos cuantitativos útiles, los Inspectores creen que no puede servir de sustituto para una evaluación cualitativa del desempeño de las redes ni de la formulación periódica de observaciones por parte de la Oficina del Pacto Mundial, elementos que son necesarios para promover la eficiencia y sinergias entre las estructuras mundial y locales del Pacto Mundial.

102. Según el informe de las redes locales de 2008, las redes son inestables; algunas crecen sistemáticamente mientras otras se reducen. Parece haber una elevada relación entre la financiación y la estabilidad; el 50% de las redes legalmente establecidas se encuentran en Asia/Oceanía, en que existe una estructura de pago de derechos en el 70% de las redes. El porcentaje más bajo de redes legalmente establecidas se encuentra en Europa (14%), continente en que únicamente el 17% de las redes exige que los participantes en ellas paguen derechos por concepto de esa participación⁴⁹.

103. A la época del examen de la Dependencia, el PNUD era el organismo anfitrión de las tres cuartas partes de todas las redes, facilitaba su creación, financiaba parte de sus gastos y les proporcionaba locales y servicios de secretaría. Sin embargo, el objetivo último debería consistir en que las redes estuviesen separadas del PNUD (que no tiene experiencia para ayudarles) y que participaran en cambio programas y organismos especializados de las Naciones Unidas (como la OIT, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el PNUMA) que pueden aportarles la asistencia técnica y normativa necesaria.

104. Si bien cabe considerar que un número cada vez mayor de redes tienen buenos resultados, existe el grave problema constante de asegurarse de que sean inclusivas y autónomas, compartan experiencias y participen activamente en la aplicación de los diez principios. De hecho, el 60% de las redes que respondieron a la encuesta de la Dependencia indicaron que interactuaban con otras redes solo esporádicamente mientras que el 42% y el 64% indicaban que no eran consultadas respecto de grandes decisiones estratégicas, denuncias relativas a los participantes, exclusión de empresas de la lista, elección de candidatos a la Junta o participación en sus grupos de trabajo. El 32% de quienes respondieron dijeron que las observaciones que recibían de la Oficina del Pacto Mundial eran inadecuadas o no tenían opinión y el 76% indicó que la calidad de la información que recibían de la Oficina era muy buena o buena.

105. Además, la pequeña y mediana empresa parece tener más dificultades para presentar comunicaciones sobre la aplicación de los principios porque sus recursos y su capacidad son insuficientes y carece de material específico de orientación en idiomas distintos del inglés. Esta última cuestión fue objeto de una queja formal de algunos participantes.

106. Los Inspectores consideran que al reforzar las redes locales se logrará que la iniciativa quede centrada en la comunidad, lo cual es necesario para surtir verdaderos efectos. En lugar de seguir creando redes nuevas, en esta etapa la Oficina del Pacto Mundial debería preparar un plan de acción para reforzar las ya existentes. Cuanto más redes haya más difícil será para la Oficina interactuar con ellas y formularles observaciones administrativas y sustantivas.

⁴⁸ www.unglobalcompact.org.

⁴⁹ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, págs. 5 y 41.

107. La puesta en práctica de la recomendación siguiente serviría para hacer más eficaces las redes locales.

Recomendación 9

La Oficina del Pacto Mundial debería preparar un plan de acción a fin de proporcionar a las redes locales orientación más efectiva acerca de la forma de alcanzar la autonomía en la aplicación de los diez principios, y de considerar esta tarea como propia, teniendo en cuenta sus diversas necesidades, entre ellas la diversidad lingüística.

D. Presencia regional: centros de apoyo

108. La Oficina del Pacto Mundial ha establecido centros de apoyo por sector o tema en los planos mundial o regional. Existen actualmente 5 centros (2 mundiales y 3 regionales), 2 están en Europa, 1 en América del Norte, 1 en América Latina y 1 en Asia⁵⁰. Estos centros tienen objetivos, actividades y mecanismos de financiación distintos y son en su mayoría autónomos pues funcionan en colaboración con la Oficina pero independientemente de ella.

109. Sobre la base de entrevistas con funcionarios en los cuatro centros y sus respuestas a la Dependencia quedó de manifiesto que los centros tenían distintas estructuras, finalidades, financiación, presupuesto y ámbito de interacción. Fueron creados entre 2005 y 2008 para establecer o reforzar redes locales en su respectiva región o en todo el mundo, proporcionar capacidad analítica o de investigación, organizar actividades o proporcionar financiación. Sus actividades son financiadas por el PNUD y por contribuciones voluntarias de gobiernos o fundaciones privadas y su presupuesto va de 500.000 a 1.500.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Se comunican con la Oficina del Pacto Mundial básicamente por correo electrónico y señalan que esta relación en general es buena. Tienen algunos intercambios con otras redes en su respectiva región o durante las reuniones del Foro Anual de las Redes Locales y, ocasionalmente, con otros centros de apoyo.

110. Al parecer, tienen distinta opinión acerca de la estructura de gestión del Pacto Mundial, que consideran "buena" o "demasiado laxa" y recomiendan que a nivel local esté dirigida en mayor medida por las empresas y menos por el PNUD y que sea "más democrática" a nivel mundial. En cuanto al compromiso de los participantes, los centros son partidarios de algún tipo de proceso de preselección o diligencia debida al revisar nuevas solicitudes y consideran que la exclusión de la lista de las empresas que no cumplen los requisitos constituye un paso en la dirección correcta para rendir cuentas de la aplicación, si bien creen que hay que hacer más a este respecto y, al mismo tiempo, dar incentivos para un comportamiento positivo de manera de que el Pacto Mundial no se reduzca a responder denuncias. Consideran también que el proceso de difusión pública es fundamental para seguir mejorando, pero que no debe centrarse exclusivamente en la presentación de informes sino también en la aplicación. Consideran por último que la debilidad de las redes y la falta de apoyo de las Naciones Unidas a nivel de país redundan en desmedro de la aplicación de los diez principios en el plano local.

111. Los Inspectores consideran que estos centros de apoyo están subutilizados como centros regionales para crear sinergia entre las estructuras locales y mundiales y facilitar la interacción entre las redes. A los efectos de una mejor representación regional habría que crear centros similares en la región africana.

⁵⁰ El centro para el África Subsahariana ya no está funcionando.

Recomendación 10

La Oficina del Pacto Mundial debería lograr un mayor equilibrio en la presencia geográfica y un planteamiento más coherente de la labor de los centros de apoyo mundiales/regionales a fin de crear sinergias entre sus estructuras mundiales y locales y estrechar la cooperación y coordinación entre esos centros y entre el centro regional y las redes de la misma región.

E. Asociaciones de colaboración

112. La Oficina del Pacto Mundial se ha afiliado a varias asociaciones mundiales que se refieren a la difusión de las mejores prácticas y a medidas positivas tales como la Iniciativa mundial de presentación de informes, la Iniciativa para el liderazgo responsable en todo el mundo, los Principios para una educación en gestión responsable, los Principios para una inversión responsable, Cuidar el Clima, el CEO Water Mandate y Who Cares Win, las ha coordinado o ha promovido su lanzamiento por el Secretario General. La mayoría de estas asociaciones, comprendidas en el mandato de la Oficina de promover la aplicación de los diez principios en todo el mundo, eran demasiado nuevas para haber tenido un efecto tangible a la época del examen hecho por los Inspectores. En todo caso, la Oficina las considera un éxito. A juicio de los Inspectores, sería muy conveniente proceder a una evaluación independiente de las lecciones aprendidas de las asociaciones ya existentes antes de concertar nuevas.

113. La Oficina del Pacto Mundial alienta también a los participantes a concertar asociaciones para promover otros objetivos de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵¹. Las asociaciones de esa índole van más allá de la aplicación de los principios y del alcance del mandato de la Oficina de "seguir compartiendo las enseñanzas extraídas y las experiencias positivas de sus asociaciones". De hecho, tienen una repercusión más amplia y concreta y, a juicio de los Inspectores, su promoción correspondería en mayor medida al mandato de la Oficina para las Asociaciones de Colaboración o del Fondo para la Colaboración Internacional.

Recomendación 11

La Oficina del Pacto Mundial debería prestar mayor atención a la formación de asociaciones mundiales para promover la aplicación de los diez principios y examinarlas periódicamente para difundir las mejores prácticas y las lecciones extraídas.

F. Gestión

114. La estructura de gestión del Pacto Mundial fue aprobada en 2005, puesta en práctica en 2006 y modificada en 2008. Consta de siete entidades: la Cumbre de Dirigentes, las redes locales, el Foro Anual de las Redes Locales, la Junta del Pacto Mundial, la Oficina del Pacto Mundial, el equipo interinstitucional y el Grupo de Donantes al Pacto Mundial, cada una de las cuales funciona en un marco "multicéntrico" sin que haya una adopción de decisiones centralizada y con distintos miembros, funciones y reuniones.

⁵¹ En 2008, el 51% de las empresas participantes que respondieron la encuesta del Pacto Mundial señalaron que participaban en asociaciones intersectoriales.

115. La estructura de gestión, calificada de "sencilla" por la Oficina del Pacto Mundial consta de muchas entidades, participantes y reuniones y es, a juicio de los Inspectores, todo lo contrario. Es costosa y de dudosa eficacia, además de ser extraordinaria tratándose de una organización intergubernamental como son las Naciones Unidas, en el sentido de que imparte la dirección estratégica principal una Junta en que no están representados Estados Miembros. Algunos asisten como observadores.

La Junta del Pacto Mundial

116. La Junta del Pacto Mundial imparte asesoramiento normativo y estratégico para la iniciativa en su conjunto, formula recomendaciones a la Oficina, participantes y otros interesados y supervisa la aplicación de las medidas de integridad. La Junta imparte dirección estratégica pero no puede modificar acuerdos básicos ni imponer planes concretos de aplicación, ya que las decisiones de importancia requieren la aprobación de los participantes⁵². La Junta es presidida por el Secretario General y consta de 20 miembros más 2 miembros natos designados por el Secretario General por recomendación del Comité de Nombramiento de Miembros de la Junta establecido por el Secretario General sobre la base de propuestas de la Oficina. Los miembros representan a las empresas, la sociedad civil, el sector laboral y las Naciones Unidas y son elegidos en un proceso que no es democrático ni inclusivo. Se designan "desde arriba" y no están representados la pequeña y mediana empresa, organismos principales de las Naciones Unidas ni Estados Miembros. Además, el Vicepresidente de la Junta preside también la Fundación para el Pacto Mundial, y en última instancia, representa los intereses de las empresas.

117. La Junta se reúne dos veces al año, lo cual es insuficiente a los efectos de una orientación y supervisión adecuadas. Además, en las reuniones subsiguientes no se procede a un seguimiento ni se informa de las pocas recomendaciones que aprueba ni existen modalidades para someterlas a un órgano rector más alto con mayores atribuciones para adoptar decisiones. Los grupos de trabajo temáticos de la Junta, si bien han contribuido en cierta medida a llevar a la práctica los diez principios, siguen siendo débiles y producen todavía poco, en parte por que han sido creados recientemente.

El Equipo Interinstitucional

118. El Equipo Interinstitucional está integrado por la OIT, el ACNUDH, el PNUD, el PNUMA, la ONUDI y la ONUDD. La UNCTAD, a pesar de que su mandato comprende las empresas transnacionales y de que estas empresas tienen una elevada representación en el Pacto Mundial, no forma parte del equipo.

119. Antes de la creación de la Junta, estos programas y organismos participaban en la labor del Consejo Asesor y examinaban el programa de trabajo de la Oficina del Pacto Mundial. Sin embargo, en el curso de los años su influencia estratégica se ha reducido y el Equipo Interinstitucional ha dejado de ser un instrumento de coordinación y gestión para convertirse ahora en un simple foro de intercambio de información que tiene lugar como actividad secundaria de eventos tales como el Foro Anual de las Redes Locales.

120. Algunos miembros del Equipo expresaron a los Inspectores su disconformidad por la participación que tienen actualmente, y se quejaron de que durante todo el año llegaban solicitudes especiales de la Oficina del Pacto Mundial sin que hubiese un plan de trabajo comunicado o negociado, lo que hacía imposible planificar los recursos y el volumen de trabajo, así como hacer una aportación sistemática. Como ejemplo de la insuficiente participación de los organismos principales cabe mencionar la preparación de la constitución de Cuidar el Clima, preparada sin mayor remisión al PNUMA a pesar de que

⁵² www.unglobalcompact.org, actualización de 6 de noviembre de 2008.

originalmente había sido descrita en comunicaciones como una iniciativa conjunta con ese Programa. Solo después participó efectivamente el PNUMA en la iniciativa.

121. Un miembro del Equipo comentó que la estructura de gestión debía distinguir entre las actividades generales de extensión y promoción que llevaba a cabo el Pacto Mundial y la experiencia técnica respecto de los instrumentos normativos básicos de los Principios. Así se impediría que se repitieran algunas experiencias en que se prepararon instrumentos, plataformas y guías relativas a ciertos principios desconociendo por completo o conociendo mal las normas y las cuestiones sustantivas. Este organismo era partidario de reconstituir el Consejo Asesor de organismos de las Naciones Unidas y propuso que se adoptaran normas de relación e interacción entre el Consejo, por una parte, y la Junta y la Oficina, por la otra, que pudieran llevar a una nueva relación más sólida entre ellos de manera que las actividades de la Oficina del Pacto Mundial complementaran y reforzaran la labor de los organismos de las Naciones Unidas, en lugar de competir con ella o redundar en su desmedro.

122. En cambio, un programa de las Naciones Unidas que está estrechamente relacionado con las actividades de la Oficina del Pacto Mundial y las apoya en gran medida consideró que el proyecto de informe subestimaba los problemas, no valoraba suficientemente los progresos y desestimaba el efecto positivo que ha surtido el Pacto Mundial al apoyar a los organismos de las Naciones Unidas para que tomaran sus propias iniciativas.

123. Queda de manifiesto en lo que antecede que las opiniones discrepan considerablemente, lo cual indica la necesidad de reconsiderar y mejorar el concepto actual y la relación entre los organismos centrales y el Equipo Interinstitucional.

El Grupo de Donantes al Pacto Mundial

124. El Grupo de Donantes, que integrado por países donantes, pasó a formar parte en 2008 de la estructura de gestión del Pacto Mundial. Su función consiste en programar y revisar la utilización de las contribuciones aportadas al Fondo Fiduciario. En la realidad, sin embargo, sus reuniones bianuales tienen una función meramente informativa.

La Cumbre de Dirigentes

125. La Cumbre de Dirigentes, que tiene lugar cada tres años, estaba destinada a convertirse en el más alto foro de adopción de decisiones en el Pacto Mundial. Sin embargo, las que se celebraron en 2004 y 2007 no fueron más que un evento de relaciones públicas al que asistió un número relativamente reducido de participantes y en que se tomaron pocas decisiones estratégicas.

Las redes locales y el Foro Anual

126. El Foro Anual de las Redes Locales y las reuniones de las redes regionales constituyen útiles foros para compartir experiencias y lecciones extraídas. Las redes ejercen su función de gestión mediante grupos de trabajo que formulan recomendaciones que se presentan luego al Foro Anual. Sin embargo, las redes locales son en su mayor parte demasiado débiles para fines de gestión y su aportación se limita básicamente a la formación de capacidad.

127. Para concluir, la nueva estructura ha asignado un papel central a la Oficina del Pacto Mundial en el proceso de adopción de decisiones y ha debilitado el marco de gestión de la iniciativa, en lugar de reforzarlo. Cuatro años después de su institución, no se ven aún soluciones efectivas a los principales problemas de gestión consistentes en la forma de equilibrar los diversos intereses de los participantes, promover el sentido local de identificación con la iniciativa y aumentar el número de participantes, asegurando al mismo tiempo una participación cualitativa y una buena gestión de la marca.

128. A juicio de los Inspectores, hay tres niveles en que habría que proceder a una gestión eficaz o más eficaz del Pacto Mundial: a nivel local a través del Foro Anual de las Redes Locales; a nivel mundial a través de una Junta con miembros elegidos y que sea más inclusiva y a nivel del sistema mediante un Equipo Interinstitucional interactivo. Se han formulado las siguientes recomendaciones para que el marco actual de adopción de decisiones sea más eficaz, transparente e inclusivo.

Recomendación 12

El Secretario General debería restablecer la función consultiva del Equipo Interinstitucional.

Recomendación 13

El Secretario General debería alentar a las redes locales a proponer candidatos para integrar la Junta del Pacto Mundial.

Recomendación 14

El Secretario General debería proponer a la Asamblea General que participaran en la Junta del Pacto Mundial representantes de Estados Miembros y de la pequeña y mediana empresa.

129. Con respecto a la recomendación 12, la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General indicó que, habida cuenta de que el Pacto Mundial era una iniciativa voluntaria, el Secretario General podía alentar la participación de organismos pero no podía imponer qué forma había de revestir. A pesar de lo que antecede, los Inspectores consideran que su recomendación es conveniente y posible, habida cuenta de la función prominente que ejerce el Secretario General en la iniciativa, que tuvo origen en la Oficina Ejecutiva, fue dirigida por esta y contó con su apoyo ulterior. En cuanto a la recomendación 13, si bien las redes locales tienen desde enero de 2009 el derecho de examinar las candidaturas a la Junta, los Inspectores no creen que ello tenga la misma intención "democrática" e inclusiva que la posibilidad de proponer candidatos para la Junta. En cuanto a la recomendación 14, la explicación de que los Estados Miembros no han podido ponerse de acuerdo acerca de la mejor forma de llevar a la práctica una idea de esa índole se anticipa a cualquier decisión que adopte la Asamblea General a ese respecto. Por último, la afirmación de que la pequeña y mediana empresa ya está representada por la Organización Internacional de Empleadores es igualmente válida para las grandes empresas que están representadas en la Junta y, así, no basta para obstar a la representación de alrededor de la mitad de las empresas que participan en la iniciativa. Por lo tanto, los Inspectores insisten en sus recomendaciones.

G. Evaluación de la Iniciativa del Pacto Mundial

130. La evaluación, tanto externa como interna, es una actividad incluida en el mandato de la Secretaría de las Naciones Unidas y obedece al objetivo último de proporcionar a los interesados una visión sistemática y objetiva de la eficiencia, eficacia y repercusión de sus

actividades en relación con los objetivos fijados y de que se pueda proceder a una reflexión y a la adopción de medidas correctivas⁵³.

131. Desde su institución en el año 2000, la iniciativa del Pacto Mundial fue objeto de una evaluación externa en 2004, realizada por McKinsey & Company, y una auditoría de resultados efectuada en 2006 por la OSSI.

132. La evaluación de McKinsey llegó a la conclusión de que, si bien el Pacto Mundial se había establecido como importante voz para el civismo empresarial y estaba en buenas condiciones de dar impulso real al cambio empresarial en razón de su sólida lista de participantes y las dinámicas redes locales, la falta de unidad en la participación y las expectativas divergentes y no cumplidas disipaban sus efectos y ponían en peligro su credibilidad. En el informe se aducía también que un programa difuso de actividades había obstado para que el Pacto Mundial hiciese un seguimiento de la mayoría de sus reuniones más importantes a fin de asegurarse de que los grupos de trabajo concretaran los productos finales que habían prometido⁵⁴.

133. La auditoría de la OSSI indicó la necesidad de aclarar el mandato, el programa de trabajo, la ubicación, la estructura de gestión interna, los mecanismos de recaudación de fondos, la presentación de informes sobre las donaciones en especie, el nombramiento de personal y los requisitos de las comunicaciones sobre la aplicación de los principios.

134. La Oficina del Pacto Mundial, por su parte, ha publicado informes anuales desde 2007. Si bien las encuestas obedecían al propósito de comparar la actuación de los participantes en el curso de los años, en el informe anual de 2008 no se hacía un análisis comparativo sobre los progresos. En todo caso, se señaló a los Inspectores que, tras el estudio de la metodología y los indicadores de resultados, en los informes subsiguientes se podría proceder a una comparación.

135. Además, estos informes, que se basan en las conclusiones de encuestas de empresas participantes, constituyen básicamente una autoevaluación de los progresos alcanzados por ellas en la aplicación de los diez principios. La mayoría de quienes han respondido hasta la fecha a las encuestas han sido empresas europeas que ya han adoptado normas institucionales de responsabilidad social. Nunca se ha hecho una encuesta de los participantes que no son empresas y que tienden a tener una opinión más crítica de la iniciativa. Como resultado, las encuestas no dan una imagen independiente, imparcial y completa de los éxitos, fracasos, oportunidades y riesgos del Pacto Mundial. A juicio de los Inspectores, habría que establecer otros mecanismos de examen de los resultados a los efectos de una mayor eficacia y rendición de cuentas, como se recomienda a continuación.

Recomendación 15

La Oficina del Pacto Mundial debería incluir en su informe anual una autoevaluación de su desempeño en relación con los objetivos e indicadores aprobados y definidos en su mandato y presupuesto por programas.

⁵³ Managing for results: a Guide to Using Evaluation in the United Nations Secretariat, junio de 2005.

⁵⁴ McKinsey & Company, Assessing the Global Compact's Impact, 11 de mayo de 2004, pág. 16.

Recomendación 16

La Oficina del Pacto Mundial debería encomendar periódicamente evaluaciones independientes de los efectos de sus actividades en relación con los objetivos e indicadores aprobados y definidos en su mandato y su presupuesto por programas.

H. Conclusión

136. En general, el Pacto Mundial ha logrado legitimar la relación progresiva y generalizada entre las Naciones Unidas y el sector privado y promover nuevas asociaciones cuya eficacia no está aún demostrada. Sin embargo, ha tenido menos éxito en la tarea de lograr que las empresas participantes conviertan su compromiso en un cambio real de política. Hasta la fecha, la iniciativa ha tenido una inusitada independencia administrativa y ha demostrado un alto grado de creatividad en comparación con otras oficinas de las Naciones Unidas. Pero, en el fondo, ha estado más orientada a los productos que a los efectos.

137. En términos concretos, el éxito de la iniciativa debe medirse en relación de su "mandato" y con el reconocimiento de la Asamblea General de que promueve los valores de las Naciones Unidas y las prácticas empresariales responsables dentro del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad empresarial mundial, incluso mediante un mayor número de redes locales⁵⁵, y la difusión de las mejores prácticas y de medidas positivas a través del aprendizaje, el diálogo y la asociación⁵⁶.

138. El Pacto Mundial, al promover prácticas empresariales responsables en el sistema de las Naciones Unidas, ha contribuido a lograr que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas se comprometa con los Principios para la Inversión Responsable y ha promovido prácticas empresariales racionales desde un punto de vista ecológico, si bien las medidas positivas que se han tomado a este último respecto no pueden imputarse íntegramente a sus actividades y queda mucho por hacer en el campo de las adquisiciones sostenibles. Su acción, además, se ha limitado a la Secretaría de las Naciones Unidas porque no tiene autoridad respecto de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

139. Si los buenos resultados en la promoción de prácticas empresariales responsables en la comunidad empresarial mundial han de medirse según el número de redes locales cuyos participantes se hayan comprometido a aplicar los diez principios, el Pacto Mundial ha cumplido su mandato. Sin embargo, si el parámetro es la aplicación efectiva de los diez principios por las empresas participantes, no hay manera de medir los resultados porque no existe un sistema que permita proceder a una evaluación independiente en vista de que la encuesta es una autoevaluación de las propias empresas participantes y las comunicaciones sobre la aplicación de los principios que presentan no son verificadas. Ahora bien, si los resultados se han de medir según la sostenibilidad, la calidad de la participación y la actuación de las redes, los resultados de la iniciativa son dispares. Igualmente, el número cada vez mayor de comunicaciones sobre la aplicación de los principios podría contar como elemento de medición, pero, si el parámetro es cuán buenos y completos son, los progresos han sido moderados.

⁵⁵ Véase A/RES/62/211, párr. 9.

⁵⁶ Véase A/RES/60/215, párr. 9.

140. En cuanto a la promoción de las mejores prácticas y la adopción de medidas positiva a través del aprendizaje, el diálogo y las asociaciones, la iniciativa se puede considerar fructífera únicamente si se cuentan el número de publicaciones sobre actividades, reuniones y seminarios y los instrumentos y asociaciones concertados. Ahora bien, si se tienen en cuenta los resultados y efectos de esas actividades y asociaciones y la utilización por el usuario final de los instrumentos disponibles, también en este aspecto la iniciativa ha tenido un éxito moderado.

141. La Oficina del Pacto Mundial, que no tiene un mandato claro y bien estructurado y ha tratado en cambio de abarcar todo, ha ampliado sus actividades más allá de los cuatro campos (derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción) comprendidos en los diez principios a otros tales como los mercados financieros, la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la formación de asociaciones para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este planteamiento abre posibilidades de lograr buenos resultados, pero plantea también el riesgo de alcanzar menos de lo esperado. Por una parte, la Oficina del Pacto Mundial se mantiene al corriente de muchas cuestiones clave del programa de las Naciones Unidas pero, por la otra, una orientación tan amplia puede significar que se pierdan claridad y eficacia.

142. Habida cuenta de la condición especial de la Oficina, su intensa actividad, los recursos cada vez mayores que recibe y los riesgos que entraña su planteamiento, los Inspectores consideran que tiene margen para mejorar. A su juicio, la Oficina del Pacto Mundial debe restablecer su visión inicial, volver a precisar sus prioridades, encarar la cuestión del mandato que ha ampliado por sí misma de manera de lograr mejor los beneficios que las Naciones Unidas esperan de la iniciativa y materializar las expectativas de los Estados Miembros, los participantes y otros interesados. A este respecto, los Inspectores ven con satisfacción las seguridades que han recibido en el sentido de que la nueva estrategia tendrá en cuenta muchas de estas cuestiones.

Anexo I

Panorama general de las medidas que deberían adoptar las organizaciones participantes con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2010/9

	Impacto previsto	JJE*	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA													
			Naciones Unidas**	UNCTAD	UNODD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	Otros	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas		X																								
	Con fines de información	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recomendación 1	e		L																								
Recomendación 2	e		L																								
Recomendación 3	c		E																								
Recomendación 4	e		E																								
Recomendación 5	a		L																								
Recomendación 6	a		E																								
Recomendación 7	e		E																								
Recomendación 8	a		L																								
Recomendación 9	e		E																								
Recomendación 10	c		E																								
Recomendación 11	b		E																								

	Impacto previsto	JJE*	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA													
			Naciones Unidas**	UNCTAD	UNODD	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	Otros	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Recomendación 12	e		E																								
Recomendación 13	e		E																								
Recomendación 14	e		E																								
Recomendación 15	e		E																								
Recomendación 16	e		E																								

Nota explicativa: L: Recomendación para una decisión del órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por parte del jefe ejecutivo.

■: La recomendación no requiere la adopción de medidas por parte de esta organización.

Impacto previsto: **a:** mejor rendición de cuentas; **b:** difusión de las mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** mejores controles y cumplimiento; **e:** mejora de la eficacia; **f:** importantes ahorros financieros; **g:** mayor eficiencia; **o:** otros.

* En el caso de la Junta, la decisión corresponde a la Presidencia.

** Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, el ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.