



Asamblea General

Distr. general
19 de octubre de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Temas del programa 125, 136, 138, 140 y 150

Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas**Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo
y financiero de las Naciones Unidas****Proyecto de presupuesto por programas para 2022****Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones
Unidas****Aspectos administrativos y presupuestarios de la
financiación de las operaciones de las Naciones Unidas
para el mantenimiento de la paz**

Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

Este momento crítico para la humanidad exige que las Naciones Unidas lideren con fortaleza la búsqueda de un mundo más equitativo y contengan el impacto de la pobreza extrema, el hambre y el odio, la crisis climática y los conflictos prolongados. Estos desafíos mundiales se han visto agravados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), lo cual exige un mayor compromiso de los Estados Miembros para cumplir de manera colectiva la promesa de seguridad, prosperidad y dignidad para todos. Las Naciones Unidas deben seguir situadas en el centro de la cooperación multilateral en pro del bien común, tomar medidas para garantizar que los logros obtenidos no se vean erosionados por la pandemia, y seguir ejecutando su agenda destinada a aumentar la inclusividad, sostenibilidad y resiliencia de las sociedades y las economías.

No obstante, la fuerza de la Organización se ve amenazada por una profunda crisis de liquidez derivada del incumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones financieras íntegra y puntualmente, de la insuficiencia de las reservas de liquidez, así como de un marco regulatorio que limita la gestión eficaz del presupuesto. Para hacer frente a las dificultades en materia de liquidez y a los problemas estructurales generales que afectan a la gestión del presupuesto, en mi anterior informe sobre el mejoramiento de la situación financiera de las Naciones



Unidas (A/73/809) propuso un conjunto de medidas para administrar el presupuesto ordinario y las operaciones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, la Asamblea General no aprobó las medidas propuestas para el presupuesto ordinario y, en el tiempo transcurrido desde mi anterior informe, la situación de liquidez relativa al presupuesto ordinario se ha deteriorado, ya que se han producido retrasos sin precedentes en las cuotas pendientes de pago y el mayor déficit de caja jamás registrado. La Asamblea aprobó algunas de las medidas propuestas para las operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales aportaron algunos beneficios apreciables, si bien la situación de liquidez de las operaciones de mantenimiento de la paz sigue exigiendo más soluciones.

En el presente informe, que he preparado en cumplimiento de la resolución 73/307 de la Asamblea General, vuelvo a proponer medidas para hacer frente a la situación de liquidez, tomando nota de algunas de las preocupaciones de los Estados Miembros respecto de las propuestas anteriores. Vuelvo a instar a los Estados Miembros a que aporten soluciones para hacer frente a la mala situación financiera de la Organización y evitar una nueva normalidad en la que haya un incumplimiento sistémico de la ejecución de los mandatos debido a los problemas de liquidez.

Por su parte, la Secretaría sigue decidida a utilizar los recursos que se le han confiado de manera eficiente y eficaz en función del costo para gestionar la crisis de liquidez de manera que se reduzca el impacto en la ejecución de los mandatos, y a informar a los Estados Miembros con la máxima transparencia.

I. Introducción

1. En mi anterior informe sobre el mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas (A/73/809), publicado en marzo de 2019, expresé mi preocupación por el agravamiento de la crisis de liquidez de las Naciones Unidas y el riesgo que la crisis suponía para la capacidad de la Organización de cumplir plenamente sus mandatos. A ese respecto, presenté en el informe una serie de propuestas para facilitar la gestión de la situación de liquidez tanto del presupuesto ordinario como de las operaciones de mantenimiento de la paz.

2. La Asamblea General no aprobó las medidas que propuse para el presupuesto ordinario, cuyo objetivo era aumentar los bajos niveles de reservas de liquidez y abordar los problemas estructurales subyacentes que socavan la gestión eficaz del presupuesto, garantizando de esa manera que la Secretaría pudiera cumplir sus mandatos con mayor eficacia. Desde entonces, la situación de liquidez del presupuesto ordinario ha empeorado cada año y las sumas adeudadas al cierre del ejercicio han alcanzado cifras sin precedentes. En los últimos tres años (2018, 2019 y 2020), a pesar de las medidas adoptadas en los primeros meses de cada año para ajustar los gastos a las previsiones de liquidez, se agotaron tanto el Fondo de Operaciones como la Cuenta Especial de las Naciones Unidas, lo cual obligó a recurrir a préstamos a las misiones de mantenimiento de la paz terminadas para pagar los sueldos y hacer frente a obligaciones con proveedores. En 2021 la situación ha mostrado algunos signos de mejora debido a la importante recaudación en abril y al control del gasto desde el comienzo del año; no obstante, se prevé que el presupuesto ordinario se encontrará en situación de déficit de caja a finales de 2021.

3. En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, la Asamblea General aprobó, en su resolución 73/307, dos de las cuatro medidas propuestas: la expedición de cartas de notificación del monto de las cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz para el ejercicio presupuestario completo, incluido el período para el cual el Consejo de Seguridad aún no hubiera aprobado el mandato; y, a modo de prueba durante tres años, mi propuesta de gestionar de manera mancomunada los saldos de caja de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en curso. Estas dos medidas han facilitado los esfuerzos destinados a reembolsar con mayor puntualidad a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, pero no han resuelto el problema por completo.

4. En el presente informe, elaborado en virtud de la resolución 73/307 de la Asamblea General, presento información actualizada sobre la situación financiera de la Organización y la aplicación de la resolución, destaco los problemas que persisten y sus consecuencias, incluido el incumplimiento sistémico de la ejecución de los mandatos, e insto a los Estados Miembros a que encuentren mejores soluciones para hacer frente a la crisis de liquidez que, si no se resuelve, paralizará progresivamente a la Organización.

II. Presupuesto ordinario

5. Los principios básicos del proceso presupuestario de la Organización figuran en el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se dispone que la Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de las Naciones Unidas y prorrateará los gastos de la Organización entre los Estados Miembros. El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas en vigor prevén que las cuotas se paguen en un plazo de 30 días. El Artículo 19 de la Carta proporciona un elemento disuasorio de la acumulación de atrasos en el pago de las contribuciones financieras de los Estados Miembros.

6. Para que pudiera cumplir su programa de trabajo de manera eficiente y eficaz, se dotó a la Secretaría de un mecanismo para suministrar liquidez al presupuesto por programas, compuesto del Fondo de Operaciones y la Cuenta Especial de las Naciones Unidas. El Fondo de Operaciones fue creado en 1946 con la finalidad de proporcionar los adelantos necesarios para financiar las consignaciones presupuestarias hasta que se recaudaran las cuotas, así como para financiar gastos imprevistos y extraordinarios hasta que la Asamblea General consignara los créditos.

7. La Cuenta Especial de las Naciones Unidas se estableció en 1965, en virtud de la resolución [2053 A \(XX\)](#) de la Asamblea General, para registrar el resultado del llamamiento del Secretario General a los Gobiernos de todos los Estados Miembros para que aportaran contribuciones voluntarias a fin de que se pudieran resolver las dificultades financieras de la Organización. En su resolución [3049 A \(XXVII\)](#), de 1972, la Asamblea pidió al Secretario General que estableciera una cuenta especial a la que pudieran hacerse contribuciones voluntarias, que se utilizarían con el fin de eliminar las anteriores dificultades financieras de las Naciones Unidas y, en especial, para enjugar el déficit a corto plazo de la Organización a que se hacía referencia en el informe del Comité Especial encargado de examinar la situación financiera de las Naciones Unidas ([A/8729](#)), y que consolidara en esa cuenta la mencionada Cuenta Especial. Los intereses devengados por el saldo de la Cuenta Especial se acreditan a la propia Cuenta, cuyo valor, por lo tanto, aumenta con el tiempo.

8. Todos los años, cualquier déficit de caja del presupuesto ordinario que pueda haber se financia en primer lugar con un préstamo del Fondo de Operaciones y, si el saldo de este se agota, se recurre a la Cuenta Especial. Estos préstamos se reembolsan tan pronto como se dispone de efectivo para las operaciones del presupuesto ordinario.

Problemas financieros que entorpecen la ejecución del presupuesto

9. La Organización se enfrenta desde hace tiempo a importantes problemas de liquidez para sus actividades del presupuesto ordinario. La situación se ha agravado a lo largo de los años, y la liquidez se deteriora cada año, poniendo en riesgo la capacidad de la Organización para cumplir plenamente sus mandatos. No todos los Estados Miembros pagan íntegramente las cantidades que adeudan, lo que provoca retrasos en los cobros que erosionan las reservas de liquidez. Además, muchos no efectúan los pagos dentro del plazo previsto, lo que causa escasez de efectivo durante el ejercicio que las reservas de liquidez no alcanzan a cubrir eficazmente. Asimismo, los patrones de pago de los Estados Miembros fluctúan considerablemente, lo que da lugar a incertidumbre en cuanto a cuándo se producirán los ingresos de efectivo y complica la planificación de las salidas de efectivo. Las debilidades y rigideces estructurales inherentes también afectan a las metodologías presupuestarias, lo cual agrava los problemas de liquidez. En conjunto, estos desafíos dan lugar a importantes limitaciones para ejecutar los mandatos según lo previsto.

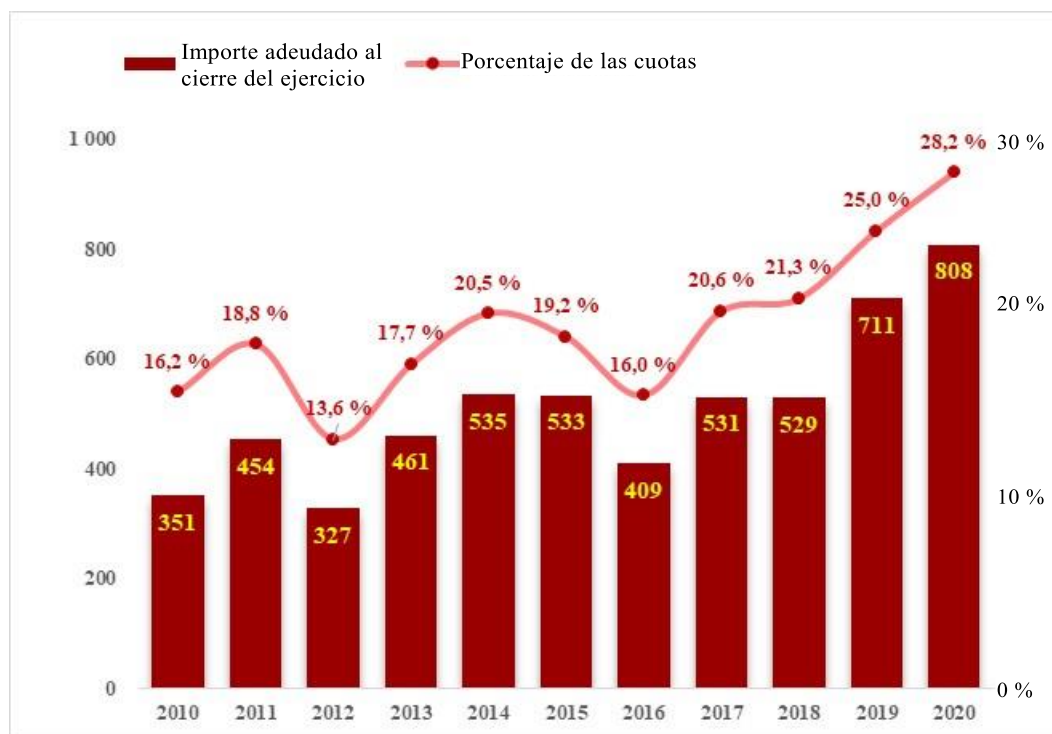
Cuotas no pagadas en su totalidad

10. El porcentaje de atrasos al cierre del ejercicio respecto de las cuotas del presupuesto ordinario lleva siendo más alto desde 2017 que en cualquier momento entre 2010 y 2016. Lo que es peor, los atrasos también han aumentado considerablemente cada año, pasando de 529 millones a finales de 2018 a 711 millones a finales de 2019 y 808 millones a finales de 2020. En la figura I se muestran la tendencia de los atrasos al cierre del ejercicio desde 2010 y su relación con las cuotas anuales. Los atrasos a finales de 2020 ascendían a más de una cuarta parte de las cuotas anuales y al 226 % de las reservas de liquidez. Con niveles tan

altos de atrasos al cierre del ejercicio, cada nuevo año comienza, a efectos prácticos, con unas reservas de liquidez escasas o nulas.

Figura I
Cuotas pendientes al cierre del ejercicio

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

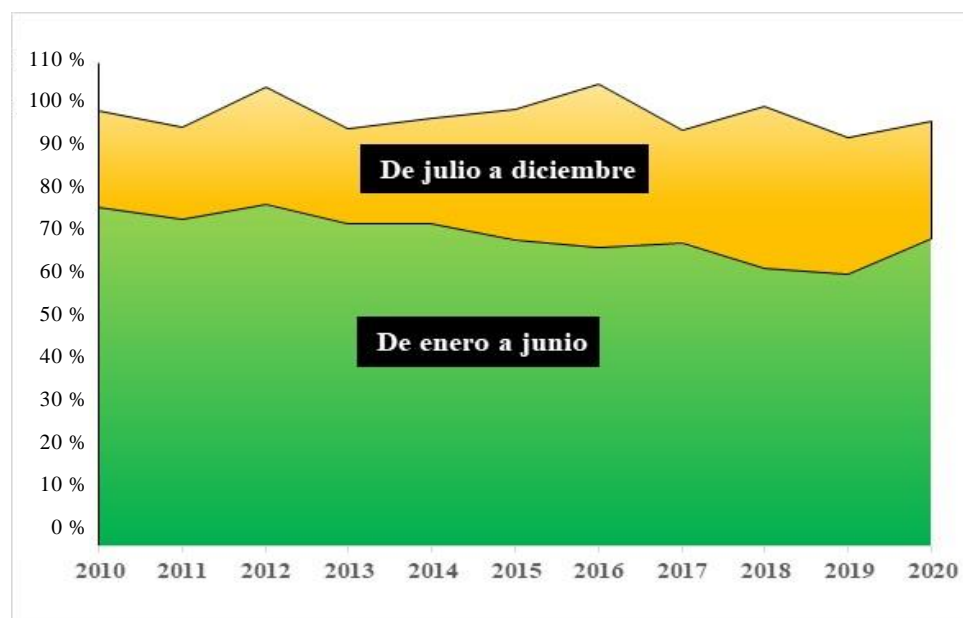


Cuotas pagadas fuera de plazo

11. Muchos Estados Miembros no pagan las cantidades adeudadas a tiempo, es decir, en un plazo de 30 días. Solo 41 Estados Miembros cumplieron sus obligaciones íntegra y puntualmente en 2021, lo que representa una mejora respecto de los 35 que lo hicieron en 2020 y los 34 de 2019. Doy las gracias a esos Estados Miembros por cumplir sus obligaciones. En 2021, 83 Estados Miembros pagaron íntegramente sus cuotas en el primer trimestre, frente a 77 en 2020 y 79 en 2019. Aunque estas mejoras son bienvenidas y necesarias, la tendencia de los pagos que se ilustra en la figura II es preocupante y problemática. Una mayor parte de las cuotas, en términos monetarios, se está pagando más tarde que antes, lo que hace aumentar el desfase entre los ingresos y las salidas de efectivo. Esta situación se solucionaría normalmente con las reservas de liquidez. Sin embargo, como estas son menores por el aumento de los atrasos, ya no alcanzan para cubrir suficientemente el desfase. Por lo tanto, la Organización tiene que recurrir a otras medidas para evitar el colapso total de las actividades debido a la falta de liquidez durante períodos críticos. Sin embargo, aunque son inevitables, estas medidas tardan en hacerse efectivas o en revertirse, y el impacto a largo plazo en la ejecución de los programas es difícil de predecir o gestionar.

12. En la figura II se muestra que los pagos en los seis primeros meses del año han ido disminuyendo de forma constante, a pesar de la ligera mejora en 2019 y 2020. La menor recaudación en el primer semestre y las fluctuaciones más adversas en el segundo hacen que la Organización se enfrente a una creciente incertidumbre sobre los ingresos a la hora de tomar decisiones acerca de comprometer fondos.

Figura II
Tendencia del atraso en el pago de las cuotas
 (Porcentaje de cuotas recaudadas)



Cambios en los patrones de pago

13. No es solo que los Estados Miembros en conjunto pagan menos y más tarde cada año, sino que la volatilidad de sus patrones de pago en un año determinado supone un desafío adicional para asegurar que la Organización disponga de suficiente liquidez para hacer frente a sus obligaciones con el personal y con entidades externas a lo largo del ejercicio. En la figura III se muestra la volatilidad en la segunda mitad del año desde 2018, que agrava el impacto del alto nivel de atrasos y hace muy arriesgado basarse en la previsión de los ingresos a la hora de comprometer fondos.

Figura III
Patrón de pagos fluctuante en la segunda mitad del año
 (Millones de dólares de los Estados Unidos)

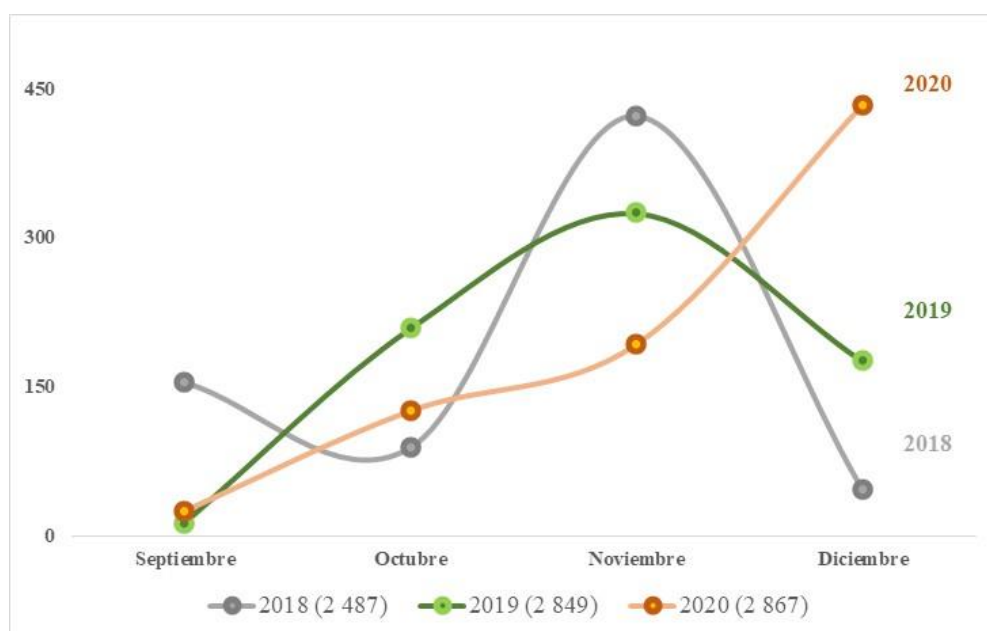


14. Estos patrones cambiantes afectan a la capacidad de la Organización de planificar y ejecutar eficazmente las actividades debido a la incertidumbre sobre la liquidez, incluso hacia el final del ejercicio presupuestario. Retrasar el gasto al cuarto trimestre aumenta la presión para equilibrar los riesgos de impago y de infrautilización del presupuesto. En la figura IV se destaca la preocupante tendencia de que un importe cada vez mayor de las cuotas se paga en el último mes del año. Por ejemplo, en los últimos 10 días de diciembre de 2020 se recibieron casi 330 millones de dólares, y aun así la recaudación del año fue inferior a las estimaciones en 167 millones de dólares; incluso a mediados de diciembre, era demasiado arriesgado comprometer fondos para gastos no relacionados con puestos que ya se habían aplazado.

Figura IV

Cambio en el patrón de pagos en los últimos cuatro meses del año

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



15. Teniendo en cuenta el tamaño y amplitud de las actividades de la Organización en todo el mundo, la gestión de la planificación y la ejecución de los programas se vuelve extremadamente difíciles con un nivel tan alto de incertidumbre sobre la entrada de fondos, que no puede gestionarse de forma fiable sin unas reservas de liquidez suficientes. Los directores de programas dedican un tiempo muy valioso a ajustar periódicamente sus gastos al efectivo disponible, en lugar de dedicarse a la ejecución de los programas. A continuación se explican con más detalle las dificultades para cumplir el marco regulatorio como consecuencia de que los pagos se efectúen a finales del cuarto trimestre.

Problemas estructurales

16. Los problemas de liquidez que desde hace tiempo afectan a las operaciones del presupuesto ordinario debido a la insuficiencia de reservas también se ven agravados por problemas estructurales. Por defecto, a los Estados Miembros se les asigna una cuota inferior a la que les correspondería para sufragar el presupuesto que aprueban, ya que, entre otras deducciones, reciben créditos por los fondos no gastados de ejercicios anteriores, aunque no hayan pagado la totalidad de las cuotas correspondientes. Por lo tanto, la Organización tiene que devolver fondos que ni siquiera ha cobrado, lo que agrava el déficit de liquidez. Además, la Organización

tiene que encontrar efectivo para los gastos imprevistos y extraordinarios en que el Secretario General puede incurrir en ejercicio de la autoridad que tiene para ello o con la anuencia de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, o para las autorizaciones para contraer compromisos que aprueba la Asamblea General sin prorratear los gastos. La metodología de ajuste de los costos también puede crear dificultades de liquidez cuando los Estados Miembros usan tasas de vacantes poco realistas para reducir el presupuesto al tiempo que ordenan al Secretario General que cubra sin dilación los puestos vacantes. Además, las fluctuaciones monetarias, la inflación, las desviaciones respecto de los costos estándares y otros parámetros de cálculo de costos dan lugar a gastos adicionales que sólo se prorratean después de haberse realizado. Cuando los fondos no se gastan íntegramente debido a problemas de liquidez, se tienen que devolver a los Estados Miembros en forma de créditos para las cuotas futuras, incluso si los Estados Miembros no han pagado sus cuotas. Esto crea un círculo vicioso de escasez de liquidez cada vez que los Estados Miembros no pagan las cantidades adeudadas íntegra y puntualmente.

17. La Asamblea General me permite contraer compromisos para sufragar gastos imprevistos y extraordinarios por un máximo de 8 millones de dólares por año para cuestiones de paz y seguridad sin el consentimiento de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, de 362.500 dólares por año para la Corte Internacional de Justicia, y de 500.000 dólares por año para medidas de seguridad en virtud de la resolución 75/255. Además, la Asamblea me permite contraer, con el consentimiento de la Comisión Consultiva, compromisos de gastos para el mantenimiento de la paz y la seguridad de hasta 10 millones de dólares por cada decisión pertinente del Consejo de Seguridad. Aunque estas medidas me permiten contraer compromisos para hacer frente a necesidades urgentes, no incluyen la autoridad para prorratear esos gastos entre los Estados Miembros durante el ejercicio presupuestario, y los costos tienen que ser financiados con el efectivo mancomunado disponible. Las medidas, si bien hacen posible que las Naciones Unidas cumplan los mandatos, lamentablemente agravan los problemas de liquidez a corto plazo, en particular si las reservas de liquidez son escasas. Además, cuando es necesario, la Asamblea autoriza subvenciones para entidades como el Tribunal Especial Residual para Sierra Leona y las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, que solo se consignan y prorratean después de que se haya efectuado el gasto. La tendencia de estos gastos/autorizaciones para contraer compromisos de gastos se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Gastos imprevistos y extraordinarios/autorizaciones para contraer compromisos de gastos

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Año</i>	<i>Importe aprobado</i>
2021	22,6
2020	17,3
2019	28,6
2018	23,4
2017	37,8
2016	20,9
2015	34,6
2014	22,8
2013	43,3
2012	5,1

18. Por otra parte, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad aprueban a veces mandatos adicionales después de haber aprobado el presupuesto, pero las cuotas para financiarlos no se fijan hasta principios del año siguiente. En el cuadro 2 se indican los montos aprobados en las partes primera y segunda de la continuación de varios períodos de sesiones, pero no prorrateados hasta el año siguiente, desde 2014.

Cuadro 2

Recursos adicionales consignados durante la continuación de los períodos de sesiones, pero no prorrateados hasta el año siguiente

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Continuación del período de sesiones de la Asamblea General</i>	<i>Monto prorrateado el año siguiente</i>
Septuagésimo quinto (2021)	16,6
Septuagésimo cuarto (2020)	—
Septuagésimo tercero (2019)	61,9
Septuagésimo segundo (2018)	0,5
Septuagésimo primero (2017)	6,1
Septuagésimo (2016)	6,9
Sexagésimo noveno (2015)	87,4
Sexagésimo octavo (2014)	8,2

19. Cuando el presupuesto se aprueba antes de que empiece el ejercicio presupuestario, la presupuestación se basa en estimaciones de varios parámetros, como las tasas de vacantes, los costos estándares de los sueldos, las fluctuaciones monetarias y la inflación. Esos parámetros pueden causar diferencias significativas entre los gastos presupuestados y los efectivos si las estimaciones iniciales no se confirman durante la ejecución del presupuesto. Dichas desviaciones se presentan en los informes sobre la ejecución y son aprobadas parcial o totalmente por la Asamblea General y se prorratean al año siguiente, lo cual agrava el problema de liquidez al aumentar el desfase entre las salidas de efectivo y los ingresos correspondientes. En el cuadro 3 se muestra el desfase en los últimos ejercicios presupuestarios.

Cuadro 3

Desfase entre los gastos y el prorrateo

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Primer año</i>	<i>Segundo año</i>
2010-2011	125,8	49,2
2012-2013	142,9	169,5
2014-2015	82,1	154,8
2016-2017	61,7	68,7
2018-2019	147,9	61,9
2020	0,0 ^a	No se aplica

^a La Asamblea General no ha tomado una decisión acerca del informe de ejecución correspondiente a 2020.

20. Según se dispone en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, si los gastos reales son inferiores a los presupuestados, la diferencia debe devolverse a los Estados Miembros¹. La práctica actual consiste en deducir esa diferencia de la suma total prorrateada para el presupuesto ordinario un año después del cierre del ejercicio presupuestario, lo que significa que los Estados Miembros se benefician de manera proporcional y solo pagan el monto neto basado en la escala de cuotas. Además, el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada permiten mantener los fondos como compromisos de gasto durante un año antes de tener que liquidar la obligación legal. Al final de ese año, toda obligación por liquidar se devuelve y toda obligación legal residual se liquida con cargo al presupuesto del ejercicio en curso. Los fondos devueltos también se deducen de las sumas prorrateadas para el presupuesto ordinario.

21. En el cuadro 4 se presentan las sumas acreditadas de esa manera.

Cuadro 4

Créditos a los Estados Miembros por fondos no gastados

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Saldo no comprometido</i>	<i>Anulación de compromisos de ejercicios anteriores^a</i>
2010-2011	2,2	23,1
2012-2013	40,2	33,0
2014-2015	120,0	45,2
2016-2017	28,6	25,2
2018-2019	0	32,2
2020	57,9	No se aplica

^a Las anulaciones de compromisos de ejercicios anteriores se producen en el año siguiente al cierre del ejercicio presupuestario.

22. Esos créditos se hacen efectivos incluso aunque un Estado Miembro no haya aportado su parte del prorrateo, e incluso aunque la Organización se encuentre en una situación de caja difícil. Por consiguiente, por una parte, las Naciones Unidas no pueden gastar ese dinero en actividades programáticas porque no lo han recibido, y, por otra parte, la Organización se ve obligada a devolver ese mismo dinero no existente a los Estados Miembros porque, al no haberlo recibido, no lo pudo gastar.

23. El efecto combinado de estos problemas puede ser bastante significativo. El que la Organización comience un ejercicio con un nivel elevado de atrasos suele significar que empieza el ejercicio con reservas de liquidez escasas o nulas. Si tiene que devolver importantes cantidades en concepto de créditos correspondientes al ejercicio anterior, se ve obligada a determinar cuotas inferiores al presupuesto aprobado. Por lo tanto, tiene que prepararse para una situación en que las salidas de efectivo para ejecutar el presupuesto completo serán superiores a los ingresos previstos, incluso si todos los Estados Miembros pagan las cantidades adeudadas en su totalidad. Si no dispone de reservas de liquidez suficientes, tiene que intentar controlar los gastos estableciendo un orden de prioridades. Sin embargo, la falta de orientaciones de la Asamblea General en cuanto al establecimiento de prioridades entre los mandatos aprobados hace que la Organización tenga que recurrir a instrumentos de planificación poco precisos, como la determinación de un porcentaje uniforme de ejecución en todas las secciones del presupuesto. Este enfoque no funciona bien,

¹ Párrafos 3.2, 5.3 y 5.4 del Reglamento Financiero.

debido a rigideces estructurales como la imposibilidad de transferir recursos entre secciones del presupuesto o incluso entre el presupuesto para puestos y el presupuesto para gastos no relacionados con puestos, o las limitaciones inherentes a la gestión de los gastos relacionados con puestos debido a las fluctuaciones monetarias y la inflación. La aplicación de una tasa uniforme de ejecución del presupuesto debido a la escasez de liquidez tampoco tiene en cuenta las diferentes necesidades o limitaciones de los distintos programas, ni las repercusiones diferentes que puede tener en los esfuerzos por ejecutar los mandatos. Como resultado de todos estos factores, cualquier reducción inesperada en la cantidad y el ritmo de la recaudación durante el ejercicio puede ser devastadora al sumarse a los problemas existentes.

Erosión de las reservas de liquidez

24. Una sólida reserva de liquidez puede amortiguar la imprevisibilidad de las entradas de recursos. No obstante, como se ilustra a continuación, ha quedado lamentablemente demostrado que los niveles actuales del Fondo de Operaciones (150 millones de dólares) y de la Cuenta Especial (207 millones de dólares, aproximadamente) no bastan para superar las dificultades que suponen las entradas de efectivo fluctuantes e imprevisibles, los atrasos de los pagos durante el año y el notable aumento de los atrasos al cierre del ejercicio.

25. La cuantía del Fondo de Operaciones no ha crecido a la par que el monto de las consignaciones autorizadas. En 1946, el Fondo de Operaciones se estableció con 20 millones de dólares, lo que representaba alrededor de 30 semanas de gastos. En los decenios transcurridos desde entonces, la duración de la cobertura proporcionada por el Fondo ha disminuido considerablemente. El nivel del Fondo se aumentó por última vez hasta 150 millones de dólares el 1 de enero de 2007, lo que representaba alrededor de cuatro semanas de gastos (véase la resolución [60/283](#), secc. IV, párr. 4). En los últimos seis años, la cuantía del Fondo ha proporcionado menos de tres semanas de cobertura.

Cuadro 5

Evolución del Fondo de Operaciones

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

	1946	1963	1982- 1983	2006- 2007	2016- 2017	2018- 2019	2020	2021
Cuantía del presupuesto	35	94	1 506	4 189	5 683	5 874	3 074	3 208
Parte anual	35	94	753	2 094	2 841	2 937	3 074	3 208
Cuantía del Fondo de Operaciones	20	40	100	150 ^a	150	150	150	150
Cobertura (semanas)	29,7	22,1	6,9	3,7	2,7	2,7	2,5	2,4

^a Con efecto a partir del 1 de enero de 2007.

26. Lamentablemente, el colchón de liquidez proporcionado por la Cuenta Especial también se vio menoscabado parcialmente por dos decisiones distintas de la Asamblea General, una en 2013 (véase la resolución [68/245](#) A) y otra en 2015 (véase la resolución [69/274](#) A), de utilizar parte de esos fondos para financiar el presupuesto ordinario. El saldo de la Cuenta Especial alcanzó su cota máxima en 2013, con unos 264 millones de dólares, se redujo a unos 197 millones de dólares en 2015, y aumentó gradualmente hasta los 207 millones de dólares al cierre de 2020, debido a los intereses obtenidos por la parte del año en que los fondos no se utilizaron para las actividades del presupuesto ordinario.

Gestión de la liquidez en los últimos años

27. Cuando los atrasos al final del año pasaron de 409 millones de dólares al cierre de 2016 a 531 millones de dólares al cierre de 2017, decidí conservar efectivo para hacer frente a gastos en 2018 bloqueando la liberación de algunos fondos en 2018 a fin de retrasar o detener el gasto en esferas que se creía tendrían menos impacto en la ejecución de los programas. A pesar de esas medidas iniciales, el déficit de caja alcanzó la cifra récord de 488 millones de dólares en octubre de 2018, lo que obligó a tomar prestado efectivo de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas por primera vez en 14 años para evitar impagos.

28. La experiencia de 2018 me obligó a introducir más medidas de conservación del efectivo en 2019. Además de evitar algunos gastos bloqueando fondos, como en 2018, en enero se decidió liberar fondos solo de forma gradual, a fin de ajustar las salidas de efectivo a los ingresos previstos, a pesar de la imprevisibilidad de estos. En marzo, al deteriorarse las previsiones de liquidez para el año, se temió que las medidas vigentes no fueran a mitigar suficientemente el riesgo de impago al personal y los proveedores. Por lo tanto, se aconsejó a los directores de programas que gestionaran cuidadosamente la contratación para que los gastos de personal se ajustaran a los créditos consignados; dicho de otro modo, ya no sería posible cumplir las resoluciones de la Asamblea General de cubrir las vacantes con rapidez o respetar las tasas de vacantes aprobadas. Además, para reducir el impacto en la ejecución de los programas, se iniciaron negociaciones con los socios del sistema de las Naciones Unidas para aplazar los pagos, y se empezaron a realizar transferencias de efectivo justo a tiempo a los fondos subsidiarios que dependen de la financiación del presupuesto ordinario.

29. A pesar de estas medidas adicionales, el déficit alcanzó una nueva cifra récord de 520 millones de dólares a mediados de noviembre de 2019, lo cual casi provocó que la Organización agotara no solo las reservas del presupuesto ordinario, sino también los recursos de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas. La situación era tan grave que fue necesario tomar prestada una parte del efectivo de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas que se suponía que estaba reservado para atender las obligaciones pendientes que podían ser pagaderas en cualquier momento; en circunstancias normales, el endeudamiento debería haberse limitado al efectivo neto que no se necesita para liquidar el pasivo. Este grave déficit también obligó a la Organización a imponer inmediatamente medidas adicionales de ahorro para contener los gastos no relacionados con puestos, lo que afectó aún más a la prestación de servicios en varios ámbitos hacia finales de 2019. Si no se hubiera gestionado activamente la liquidez desde el principio del año, todas las reservas disponibles de la Organización, incluidas las de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas, se habrían agotado en octubre de 2019, lo que habría podido dar lugar a impagos, incluso de los sueldos.

30. Los atrasos al cierre de 2019 alcanzaron un nuevo récord de 711 millones de dólares, lo que supuso un aumento del 34 % respecto de 2018 y representa casi el doble del importe de las reservas de liquidez. A pesar de todas las medidas de conservación del efectivo a lo largo del año, el déficit de caja al cierre del ejercicio ascendió a 332 millones de dólares, lo que representa un empeoramiento respecto del déficit de 323 millones de dólares registrado en 2018 con menos restricciones.

31. El año 2020 comenzó con tan solo 24 millones de dólares en reservas de liquidez y unas necesidades de efectivo pendientes de 269 millones para sufragar compromisos de ejercicios anteriores que se habían aplazado por la escasez de efectivo en 2019. Por lo tanto, los problemas de liquidez fueron graves desde el comienzo de 2020. Como los pagos de los Estados Miembros siguieron tendiendo a estar por debajo de los niveles previstos durante el primer trimestre de 2020, la Organización se vio

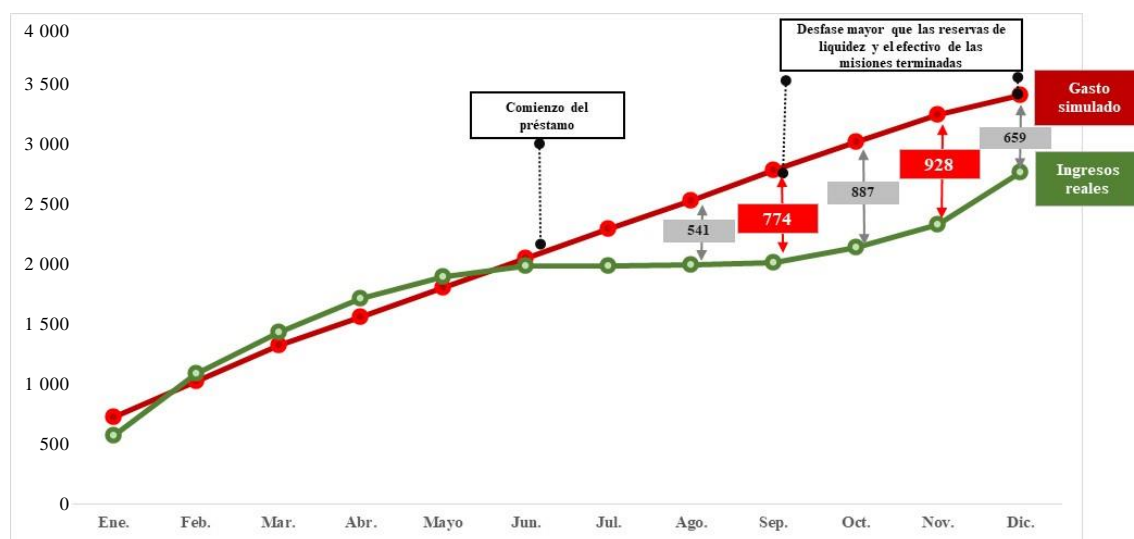
obligada a intensificar las restricciones a los gastos relacionados y no relacionados con puestos. Se aconsejó a los directores de programas que limitaran sus actividades al 90 % de su presupuesto para garantizar que la Organización pudiera hacer frente a los compromisos tanto de ejercicios anteriores como del ejercicio corriente con la liquidez prevista para 2020. A partir de abril de 2020, se suspendió la contratación para cubrir puestos vacantes a fin de contener los gastos de personal y gestionar las necesidades de liquidez inmediatas y a largo plazo asociadas a una plantilla más grande.

32. Si no se hubieran tomado estas medidas, el efecto en 2020 habría sido el que se muestra en la figura V. El efectivo del presupuesto ordinario se habría agotado en junio, en lugar de en septiembre. Todas las reservas de liquidez del presupuesto ordinario se habrían agotado en agosto. Incluso el efectivo de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas se habría agotado en septiembre. En noviembre, el déficit habría alcanzado aproximadamente 928 millones de dólares, lo que corresponde al 250 % de las reservas del presupuesto ordinario. Las medidas de liquidez que se aplicaron evitaron el impago al estirar el efectivo del presupuesto ordinario hasta septiembre. El déficit de caja al cierre del ejercicio tampoco superó las reservas generales de liquidez, a pesar de que en diciembre se tomaron prestados 100 millones de dólares de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas para evitar un posible impago de los sueldos. El préstamo de 100 millones de dólares se reembolsó antes de que concluyera el ejercicio gracias a las cuantiosas contribuciones recibidas muy a finales de diciembre. La experiencia de 2020 confirmó que las reservas de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas se habían convertido en un salvavidas para las operaciones del presupuesto ordinario. Sin ese colchón de liquidez, la ejecución del programa se habría visto más gravemente afectada.

Figura V

Ejecución del presupuesto de 2020 sin gestión de la liquidez, lo que habría provocado la interrupción de las actividades debido a la falta de efectivo

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



33. Las estrictas medidas de conservación del efectivo permitieron a la Organización evitar la interrupción de las actividades, pero inevitablemente obligaron a todos los directores a tratar de mitigar el impacto en la ejecución de los mandatos al tiempo que respondían a los problemas adicionales planteados por la crisis de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Los directores de programas se vieron

obligados a reducir más drásticamente los gastos no relacionados con puestos para ajustar los gastos a las previsiones de liquidez. Estas medidas dificultaron la labor de la Organización en un momento crítico, y esta no tuvo más remedio que aplicar esas medidas adicionales ante la incertidumbre de los ingresos. Para mitigar el impacto en la ejecución de los programas, la Organización consideró necesario dar más flexibilidad a los directores de programas para comprometer los fondos hacia el final del ejercicio presupuestario, aunque las actividades no pudieran completarse antes de su cierre. De no haberlo hecho, la ejecución del programa se habría resentido aún más y, lo que es peor, la devolución de los fondos no utilizados habría agravado la precaria situación de liquidez en los ejercicios presupuestarios posteriores. Incluso con estas medidas, la Organización devolvió 57,9 millones de dólares del presupuesto de 2020, a pesar de haber asumido casi 15 millones de dólares para ejecutar otras actividades aprobadas para las que aún no se habían prorrateado los recursos. Esta ejecución inferior a la prevista refleja el impacto de la rigidez del presupuesto cuando es inevitable aplicar medidas de conservación del efectivo. Cubrir los puestos vacantes lleva tiempo y solo es posible gastar los fondos adicionales recibidos en los últimos días en recursos no relacionados con puestos.

34. La suspensión de las contrataciones contribuyó en gran medida a contener el mayor déficit en 2020 en 334 millones de dólares, pero no logró evitar que se tuvieran que tomar prestados temporalmente fondos de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas. Aunque el año terminó con otro nuevo récord de 808 millones de dólares en atrasos, el déficit de caja al cierre del ejercicio fue de solo 160 millones de dólares, frente a 332 millones de dólares en 2019, porque gran parte de los gastos no relacionados con puestos se aplazaron a los últimos días del año para ajustar el gasto a los ingresos; el hecho de que los fondos se comprometieran en los últimos momentos aplazó las necesidades resultantes de efectivo al ejercicio siguiente, con lo cual los compromisos y cuentas por pagar arrastrados al ejercicio siguiente aumentaron en más de 103 millones de dólares respecto de 2019. Estos compromisos al final del ejercicio fueron necesarios para reducir la infrautilización del presupuesto y la erosión de la liquidez en el ejercicio futuro en que se devuelvan los créditos por los fondos no utilizados. Los elevados ingresos en los últimos días del año, unidos a la insuficiencia de las reservas de liquidez, dificultan enormemente el cumplir las instrucciones de la Asamblea General de contener el importe de los compromisos no liquidados. Si los problemas subyacentes siguen sin resolverse, esta situación puede pasar a ser la nueva normalidad.

Pronóstico para el futuro si no se resuelven los problemas de liquidez

35. Las siguientes ilustraciones de la ejecución del presupuesto en 2021 permiten vislumbrar la futura realidad de la ejecución del presupuesto ordinario si no se abordan de forma adecuada y global los problemas de liquidez, así como los problemas estructurales asociados.

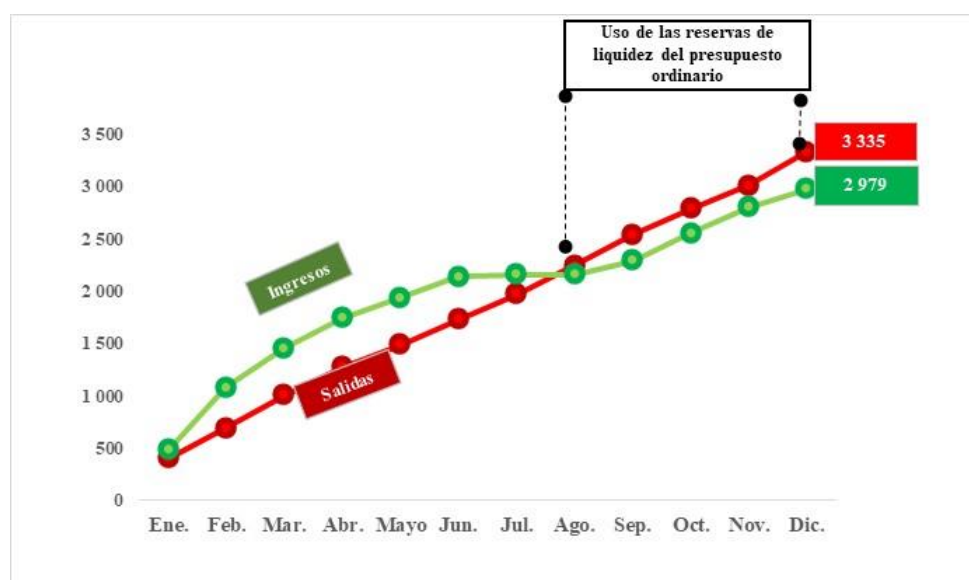
36. La figura VI muestra que la Organización comenzó 2021 con un plan para ejecutar únicamente alrededor del 90 % del presupuesto. La meta de ejecución sería menor, ya que los atrasos al cierre del ejercicio son mayores y los compromisos de ejercicios anteriores son mayores. A principios de 2021, los atrasos de 808 millones de dólares suponían un importe superior al doble de las reservas de liquidez, y los compromisos de ejercicios anteriores eran más elevados que en el pasado. En enero, fijar el nivel de gasto en el 90 % era optimista, ya que suponía recaudar el 100,8 % de las cuotas. La Secretaría había llegado a la conclusión de que era posible alcanzar una tasa de recaudación del 100,8 % sobre la base de un análisis detallado, las consultas a los Estados Miembros y las garantías que estos le habían dado. Sin embargo, esa decisión no estaba exenta de riesgos, ya que la experiencia previa sugería que era probable que la tasa de recaudación fuera solo de alrededor del 96 %.

Una recaudación del 96 % solo habría proporcionado liquidez para ejecutar el 86 % del presupuesto para 2021, lo que habría supuesto devolver más de 400 millones de dólares de fondos no gastados correspondientes a 2021. Esos fondos no gastados tendrían que compensarse con las cuotas para 2023, convirtiendo así un problema presupuestario de 2021 en un problema de liquidez en 2023. Los fondos no gastados debido a las medidas de conservación del efectivo no son eficiencias o ahorros; son el resultado de decisiones activas de aplazar el gasto, sobre todo retrasando la contratación, y de la incapacidad de controlar la ejecución de varias actividades que tienen un amplio impacto para los Estados miembros y las personas a las que prestan servicios las Naciones Unidas.

Figura VI

Enero de 2021: planificación de la ejecución presupuestaria limitada al 90,5 %

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



37. Dado que los gastos de personal, que constituyen una parte importante del presupuesto, no pueden ajustarse rápidamente al alza o a la baja en función de la evolución de la situación de liquidez, y que el calendario de los ingresos a lo largo del año es incierto, hubo que mantener las restricciones a la contratación en 2021 teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas en 2020. Los directores tuvieron que hacer frente no solo a un límite general del 90 % para los gastos, sino también a las restricciones a la contratación; lo que es peor, también se les exigió que ajustaran continuamente sus gastos no relacionados con puestos en función de las previsiones mensuales de liquidez general. Esta restricción adicional, consistente en ajustar los gastos no relacionados con puestos, es necesaria para reducir el riesgo de impago si la recaudación no sigue la previsión; a diferencia de los gastos relacionados con puestos, el calendario de las necesidades de tesorería para gastos no relacionados con puestos es más difícil de estimar, ya que las necesidades dependen de la entrega de bienes y servicios y de su aceptación por los solicitantes. En resumen, todos los directores tienen que actuar en un entorno muy inestable que no se rige por la planificación y que, por tanto, no favorece la ejecución eficaz de los programas ni la rentabilidad de las actividades. Dado que la Organización no puede controlar los flujos de ingresos y tiene dificultades estructurales para gestionar más eficazmente la liquidez, se ve obligada a controlar los flujos de salida utilizando instrumentos de planificación poco precisos que no puede aplicar de forma selectiva o eficiente. Una mayor seguridad acerca de las entradas o unas mayores reservas de liquidez para

cubrir los desfases entre los ingresos y las salidas podrían haber mejorado la eficacia y eficiencia de la labor de la Organización.

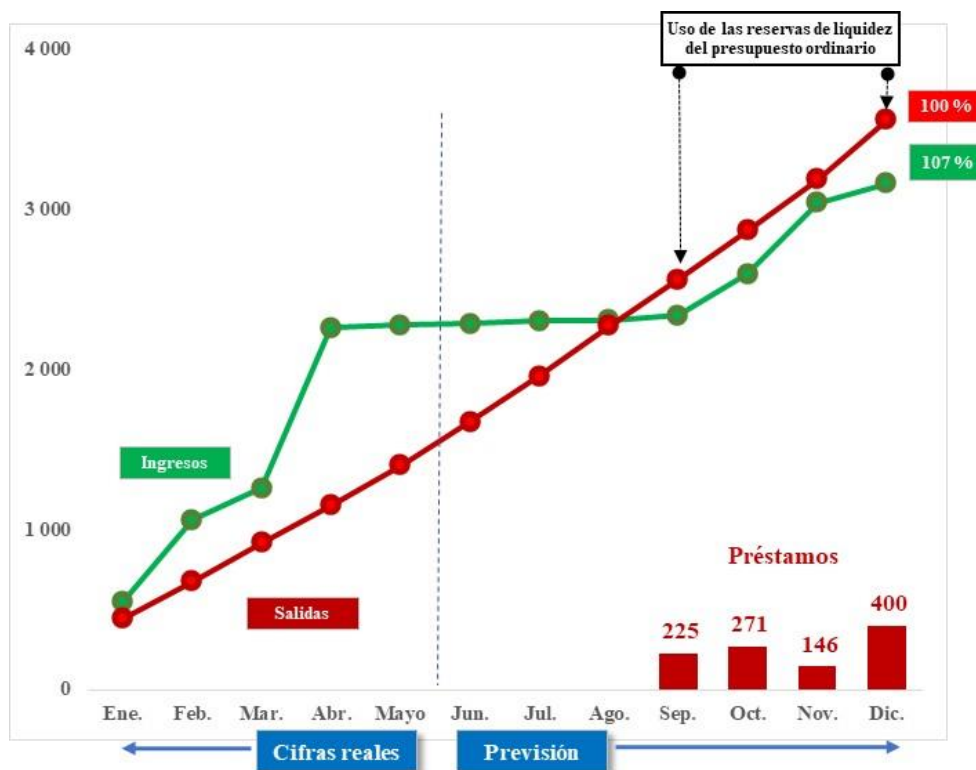
38. La evolución de la situación durante 2021 también trae importantes enseñanzas para la ejecución presupuestaria en el futuro. El primer trimestre de 2021 no terminó bien; La recaudación fue inferior a las estimaciones en 199 millones de dólares, lo que hizo pensar en aplicar restricciones más estrictas a todo el gasto para evitar impagos. Afortunadamente, tras mi llamamiento a los Estados Miembros en marzo exponiendo la urgencia y la gravedad de la situación, en abril se alcanzó una recaudación récord de unos 1.000 millones de dólares. Quiero dar las gracias a todos los Estados Miembros que respondieron a mi llamamiento para evitar otra crisis financiera.

39. Sobre la base de los nuevos ingresos y las garantías adicionales de los Estados Miembros que no habían pagado íntegramente los importes que adeudaban, la previsión de recaudación se revisó en mayo y se aumentó al 107 % (3.161 millones de dólares), y se difundió un plan de gastos revisado a los directores de programas. En dicho plan se relajaron el techo de gasto del 90 % y muchas de las restricciones a la contratación. Sin embargo, no se pudieron relajar todas ellas porque, como se muestra en la figura VII, ni siquiera una tasa de recaudación del 107 % habría sido suficiente para ejecutar completamente el presupuesto sin tener que recurrir a préstamos de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas. Como también se muestra en la figura VII, no se esperaba recaudar una cantidad importante hasta el cuarto trimestre, con todas las incertidumbres que ello conlleva tanto en cuanto al calendario como a la cuantía de las contribuciones. Por lo tanto, el gasto tuvo que ser cauteloso y gradual para evitar interrupciones en las operaciones.

Figura VII

Mayo de 2021: no es posible ejecutar el 100 % del presupuesto ni siquiera con una recaudación del 107 %

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

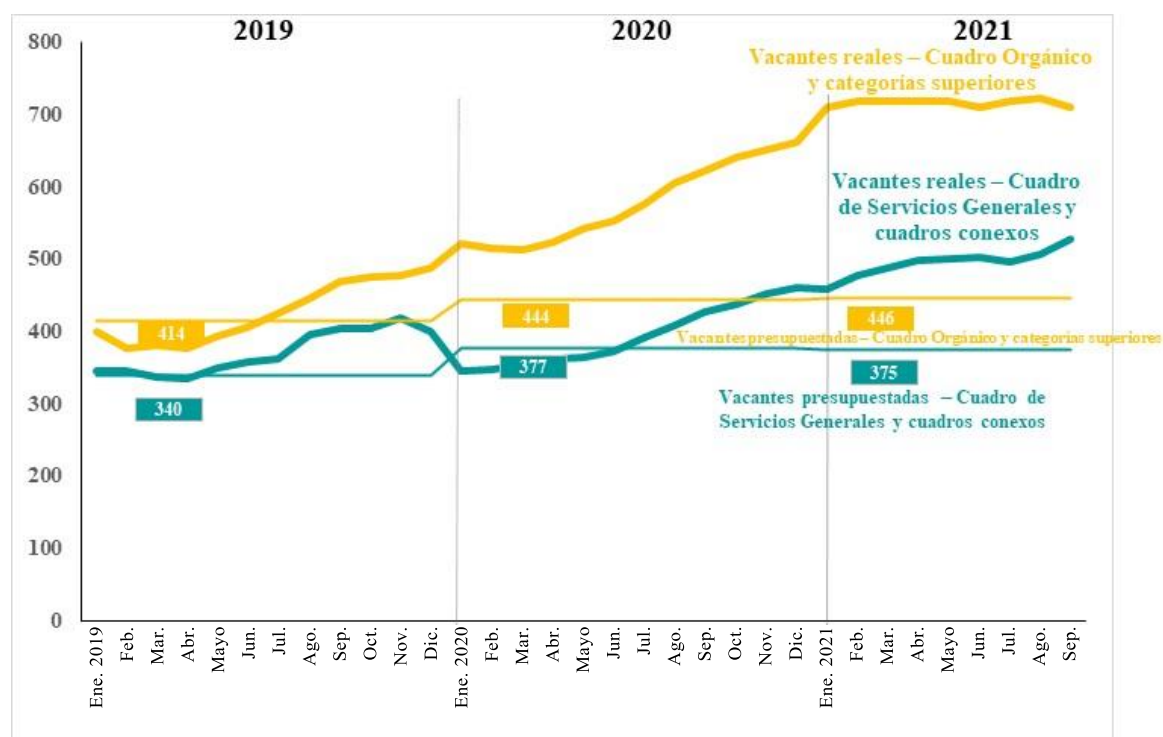


40. La planificación de mayo mostró que, incluso con una mayor recaudación hasta ese momento, habría sido demasiado arriesgado eliminar todas las restricciones a la contratación. Por lo tanto, se permitió que las entidades que tenían tasas de vacantes superiores a la media contrataran más que las que ya se encontraban por debajo de las tasas de vacantes aprobadas, en un esfuerzo por cumplir, al menos parcialmente, la resolución 75/252 de la Asamblea General (párr. 26). En esa resolución, la Asamblea observó con preocupación que la actual tasa de vacantes única general por categoría de personal para todas las secciones estaba inflada y podía repercutir en el cumplimiento de los mandatos, y solicitó al Secretario General que ajustara la tasa de vacantes real de las secciones del presupuesto a la tasa de vacantes aprobada antes de aplicarla. Aunque se relajaron algunas de las restricciones a la contratación, se dio la instrucción a los directores de programas de que no superaran el presupuesto total aprobado para cada sección presupuestaria, lo cual fue necesario para garantizar que se dispusiera de suficiente efectivo para hacer frente a todas las obligaciones del presupuesto ordinario en su conjunto, así como para minimizar las transferencias entre secciones del presupuesto, que solo se registran una vez finalizado el ejercicio presupuestario. Es importante señalar que, cuando se imponen estas restricciones, algunos directores tienen más flexibilidad que otros en cuanto a la realización de gastos relacionados y no relacionados con puestos, ya que la proporción de los presupuestos para esos dos grupos de gastos no es la misma en todas las secciones del presupuesto.

41. El impacto acumulado de las restricciones a la contratación desde 2019 y la tendencia de las vacantes del presupuesto ordinario, excluidas las misiones políticas especiales, en los últimos tres ejercicios pueden verse en la figura VIII. Las vacantes indicadas en esa figura se han calculado sobre la base del número de días en que los puestos estuvieron vacantes cada mes, dividido por el número de días que cada puesto podría haber sido utilizado, y luego convertido en equivalentes a tiempo completo. Este cálculo refleja mejor el impacto financiero y la disponibilidad de recursos que el número de puestos vacantes al final de cada mes; un puesto que está vacante solamente durante una parte del mes requiere más fondos y efectivo que un puesto vacante durante todo el mes. La conclusión importante es que la Organización no podría haber gestionado la crisis de liquidez sin unos niveles de vacantes superiores a las tasas aprobadas. Además, como los gastos relacionados con puestos en cada sección presupuestaria no se pueden ajustar rápidamente en respuesta a un superávit o déficit global de caja, la aplicación de un enfoque conservador implica inevitablemente imponer restricciones a la contratación desde el principio del ejercicio presupuestario. Aplazar las restricciones a la contratación hasta un momento posterior del año supondría interrumpir las operaciones en agosto o septiembre, más cerca del inicio de la sesión principal anual de la Asamblea General.

Figura VIII
Tendencia de las vacantes del presupuesto ordinario, excluidas las misiones políticas especiales

(Puestos vacantes (equivalente a tiempo completo))

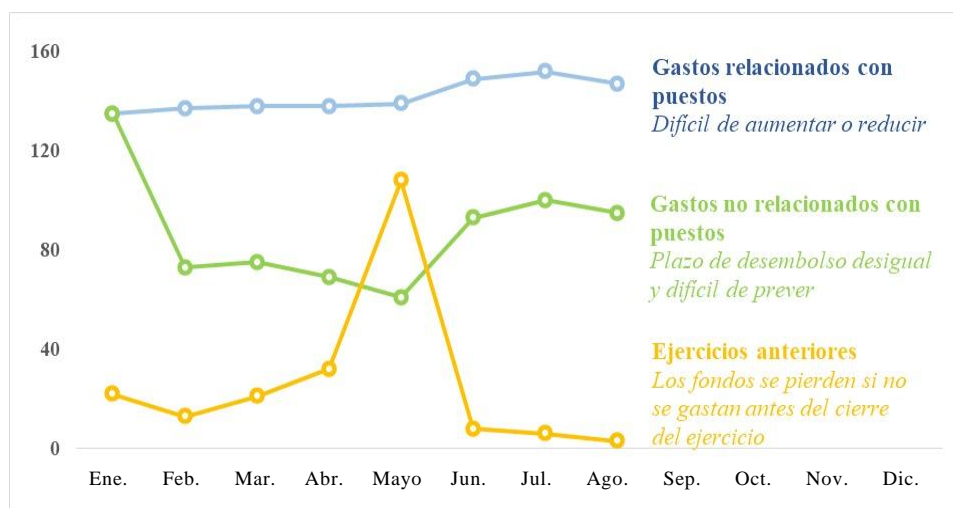


42. Las restricciones a la contratación y el creciente número de vacantes han añadido más presión sobre los directores de programas, que han tenido que seguir adelante con la ejecución en circunstancias cada vez más difíciles durante la pandemia, lo cual ha dado lugar a un número irrazonable de responsabilidades adicionales para muchos funcionarios y ha provocado desequilibrios entre la vida laboral y la vida personal, agotamiento y problemas de salud mental.

43. La figura IX ilustra la complejidad de la gestión del gasto (y de la ejecución del presupuesto) en un entorno de falta de liquidez. Se muestran tres tipos principales de gastos que hay que atender con una cantidad limitada de efectivo. Los gastos relacionados con puestos suelen ser en gran medida lineales y relativamente estables, y tienen ciclos estacionales correspondientes al pago del subsidio de educación y otras prestaciones que pueden estimarse razonablemente. Esos gastos no aumentan bruscamente, pero tampoco puede reducirse rápidamente. Dado que los sueldos y las prestaciones tienen que pagarse puntualmente a todo el personal ya contratado, la competencia por el efectivo restante se da entre los gastos no relacionados con puestos del ejercicio presupuestario actual y los del ejercicio anterior que se comprometieron muy tardíamente debido a los retrasos en los pagos de los Estados Miembros. La Organización tiene que equilibrar continua y cuidadosamente estas exigencias simultáneas en una situación de liquidez inestable para mitigar el impacto adverso en la ejecución del mandato. Gastar demasiado rápido podría suponer un riesgo de impago, mientras que hacerlo demasiado lentamente daría lugar a una peor ejecución del presupuesto y a la devolución de fondos, lo que provocaría más problemas de liquidez.

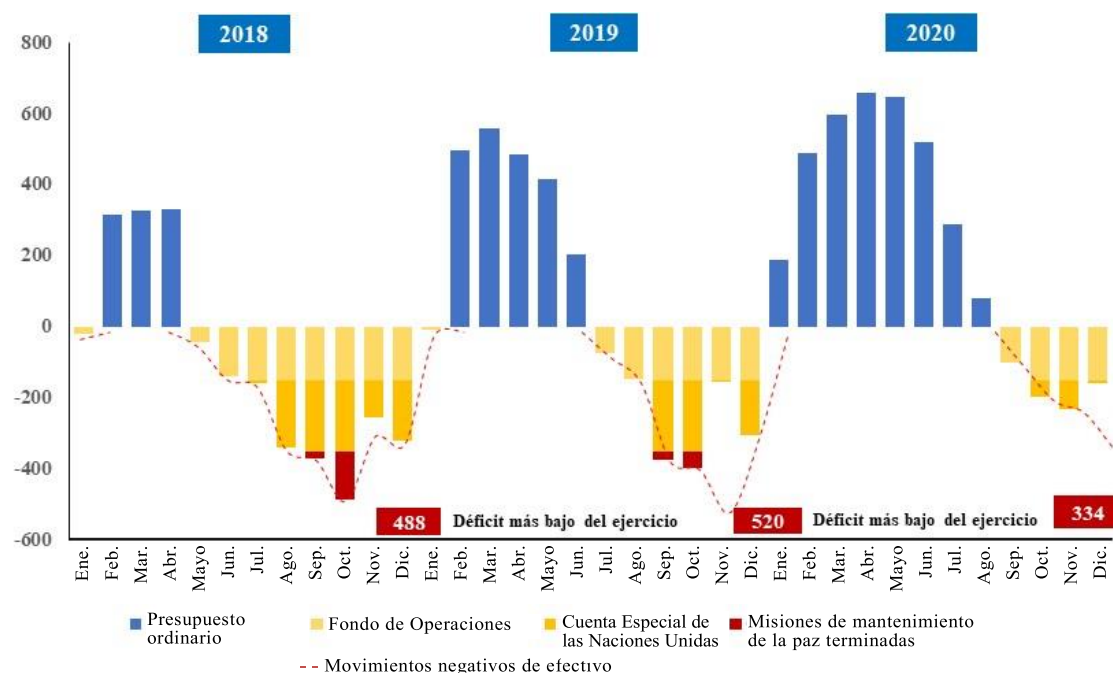
Figura IX
Competencia por una cantidad limitada de efectivo (durante 2021)

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



44. La figura X ilustra tanto la necesidad como el impacto de las estrictas medidas de control de la liquidez a lo largo del año. Las medidas progresivas de conservación del efectivo tanto en 2018 como en 2019 no fueron adecuadas para evitar un posible impago, ya que el déficit de caja estuvo peligrosamente cerca de agotar todas las reservas de efectivo, incluidas las de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas. Durante 2020, gracias a unas restricciones mucho más sostenidas y agresivas, sobre todo a la contratación, se consiguió aplazar el déficit de caja hasta septiembre, frente a mayo en 2018 y julio en 2019. Estas medidas también contuvieron el déficit de caja máximo de manera que no sobrepasó el importe de las reservas de liquidez del presupuesto ordinario, a pesar de que en diciembre se tomaron prestados a muy corto plazo 100 millones de dólares de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas como medida de precaución. Sin embargo, estas medidas de gestión de la liquidez siguen obligando a la Organización a gestionar el efecto de los cobros tardíos en diciembre arrastrando al siguiente ejercicio presupuestario las necesidades de tesorería del ejercicio en curso. Lo que es más importante, este tipo de gestión de la liquidez puede evitar interrupciones en las operaciones, pero no puede evitar las repercusiones negativas en la ejecución de los mandatos y el cumplimiento del marco regulatorio.

Figura X
Impacto de la gestión de la liquidez en los saldos de caja a fin de mes
 (Millones de dólares de los Estados Unidos)



Impacto en la ejecución del programa

45. Los crecientes déficits intraanuales experimentados en los últimos tres ejercicios han dejado claro que, aunque los recursos de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas pueden servir en cierta medida de alivio temporal y a corto plazo, este mecanismo no puede proteger suficientemente a la Organización contra los efectos de los atrasos y la imprevisibilidad crecientes de los ingresos de efectivo. Con unos gastos de personal de unos 140 millones de dólares al mes con la dotación actual de personal, la liquidez proporcionada por las misiones de mantenimiento de la paz terminadas puede sufragar menos de un mes de gastos relacionados y no relacionados con puestos.

46. Si bien el aplazamiento de otros gastos ha permitido pagar los sueldos, esa práctica es insostenible. El aplazamiento de determinados gastos y pagos solo ha supuesto un alivio temporal al trasladar los problemas de hoy a mañana. En última instancia, los gastos aplazados se convertirán en reducciones presupuestarias cuando se agote el tiempo para comprometer y luego desembolsar los fondos. Esas reducciones presupuestarias no son el resultado de eficiencias ni de la disciplina fiscal exigida por los Estados Miembros, sino que se derivan del hecho de que las contribuciones no se reciben de manera adecuada, previsible y puntual, agravado por las rigideces del marco regulatorio, lo cual hace imposible que la Organización trabaje de manera eficaz y eficiente y cumpla plenamente el marco regulatorio, conduce a un uso ineficiente de los recursos y socava también los esfuerzos por centrarse en los resultados.

47. Si no se cuenta con la autorización de la Asamblea General para establecer un orden de prioridades en las actividades programáticas aprobadas para el ejercicio, las restricciones del gasto se aplican generalmente de manera uniforme. Los límites de gasto uniformes, como el techo del 90 % establecido tanto en 2020 como en 2021, tienen un impacto desproporcionado en las diferentes entidades que se financian con

el presupuesto ordinario debido a la disparidad en la distribución de los recursos relacionados y no relacionados con puestos en cada sección del presupuesto, así como a la naturaleza no lineal de su ejecución durante el ejercicio presupuestario. Para algunas entidades, la introducción de un límite de gasto del 90 % supuso la congelación total de las contrataciones o la suspensión completa del gasto no relacionado con puestos, lo que las dejó incapaces de hacer frente incluso a necesidades no discrecionales, como el alquiler y los servicios públicos.

48. En mi informe anterior presenté una serie de propuestas para facilitar la gestión de la situación de liquidez del presupuesto ordinario. Mis propuestas incluían el aumento de la cuantía del Fondo de Operaciones, la reposición de la Cuenta Especial de las Naciones Unidas, la suspensión temporal de la devolución de créditos por las consignaciones no utilizadas, y ajustes en la metodología del presupuesto ordinario. La Asamblea General no aprobó ninguna de esas propuestas, aparte de respaldar la necesidad de aumentar la Cuenta Especial, aunque no estuvo de acuerdo con mi propuesta sobre cómo hacerlo. Mientras tanto, la situación de liquidez del presupuesto ordinario ha seguido deteriorándose, con los nuevos récords alcanzados por los atrasos al cierre del ejercicio y la creciente volatilidad en los patrones de pago, lo que hace que las previsiones de recaudación sean más difíciles de calcular y menos fiables. He señalado la situación a la atención de los Estados Miembros en una serie de comunicaciones directas, la más reciente de las cuales fue mi carta de fecha 17 de marzo de 2021.

49. El difícil entorno financiero ha afectado al avance de varias prioridades de la Organización, como la promoción de la paridad de género y la representación geográfica equilibrada, así como los esfuerzos para promover el multilingüismo. Los programas tuvieron que reducir el apoyo prestado a los Gobiernos nacionales en la elaboración de políticas y acuerdos locales. Hubo que reducir los esfuerzos de investigación, desarrollo, divulgación y promoción dirigidos a defender los intereses de las poblaciones vulnerables. Las nuevas misiones políticas con actividades urgentes no pudieron aumentar sus actividades según lo previsto. Los trabajos de mantenimiento y las mejoras de las infraestructuras, incluida la sustitución de los equipos obsoletos, tuvieron que posponerse, lo que afectó a la capacidad de la Organización para funcionar con eficacia y podría suponer un aumento de los costos, ya que el funcionamiento de las infraestructuras existentes resulta más costoso a medida que se deterioran. La amplia repercusión se recoge con más detalle en los distintos informes sobre el presupuesto por programas.

50. La solución, por tanto, radica no solo en asegurar que todos los Estados Miembros paguen íntegra y puntualmente, sino también en establecer instrumentos que ayuden a las Naciones Unidas a gestionar los niveles de gasto de manera que se pueda apoyar la ejecución de los programas. La Organización se halla en un verdadero círculo vicioso del cual no hay salida en el contexto actual. Si no se hacen los muy necesarios ajustes estructurales, notablemente una inyección de liquidez, el incumplimiento sistémico de los mandatos se convertirá en la nueva norma en las operaciones del presupuesto ordinario. Esto podría tener consecuencias no deseadas debido a las limitaciones para redistribuir fondos entre clases o secciones del presupuesto, o para arrastrar fondos entre ejercicios presupuestarios con el fin de ajustar los compromisos al pico de recaudación del cuarto trimestre. A menos que se aumente la liquidez, nos encontraremos en un círculo vicioso de disminución de la ejecución de los programas y reducciones presupuestarias artificiales, accidentales e imprevisibles.

51. He señalado periódicamente a la atención de los Estados Miembros la agudización de la crisis sufrida en los últimos años, al tiempo que he hecho un llamamiento para que se encuentren soluciones que permitan a las Naciones Unidas

contar con una base financiera sólida y estable, que les permita centrarse en los mandatos que deben cumplir y que garanticen que las personas a las que prestan servicios nunca estén expuestas a los efectos de sus incertidumbres financieras. En el presente informe vuelvo a proponer algunas medidas prácticas que confío puedan ser aprobadas urgentemente por la Asamblea General para salir del círculo vicioso amenazante de baja recaudación, baja ejecución del presupuesto y devolución de los fondos no gastados.

III. Presupuesto de mantenimiento de la paz

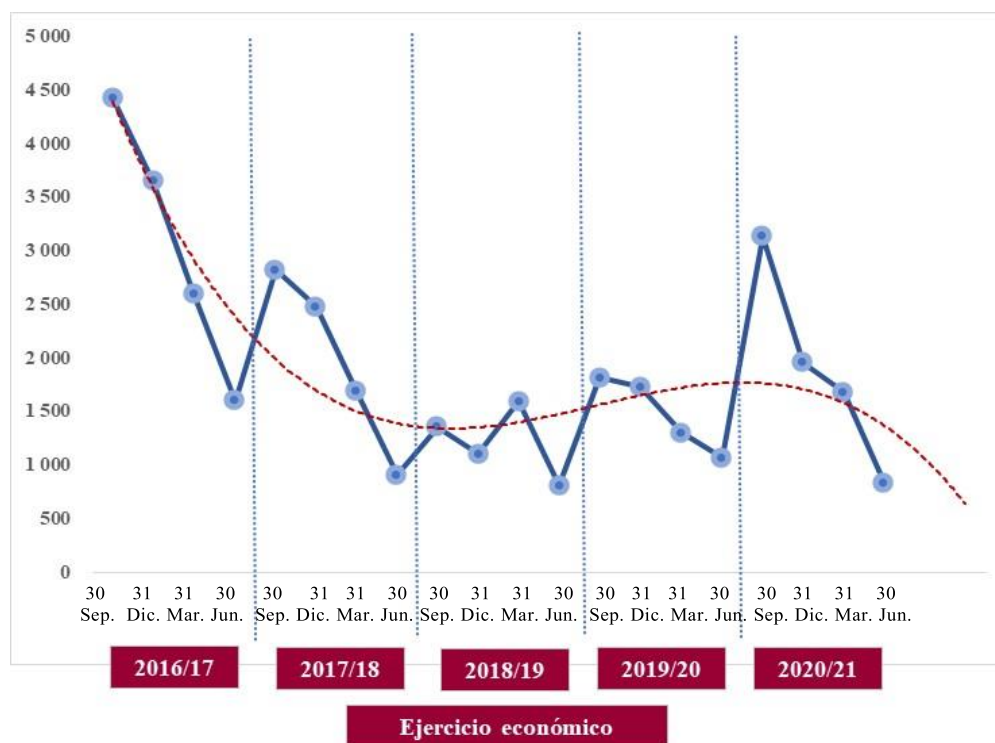
52. Los presupuestos de mantenimiento de la paz se preparan sobre la base de los mandatos establecidos por el Consejo de Seguridad. Cada operación de mantenimiento de la paz tiene su propio presupuesto, que la Asamblea General aprueba por separado, normalmente para un año completo, sobre la base del ciclo presupuestario de mantenimiento de la paz (que va del 1 de julio al 30 de junio, como se indica en el párr. 1.2 del Reglamento Financiero).

53. La Asamblea General consigna la suma correspondiente para el ejercicio financiero, con sujeción a la prórroga del mandato de la misión por el Consejo de Seguridad. Los Estados Miembros reciben cartas de notificación del monto de la cuota para cada misión de mantenimiento de la paz por separado. Antes de que la Asamblea aprobara la resolución 73/307, esas cartas se referían a la cuota correspondiente hasta el final del período del mandato; con cada prórroga del mandato se enviaba una nueva carta de notificación del monto de la cuota correspondiente. Desde que se aprobó la resolución 73/307, se envían cartas de notificación del monto de la cuota para todo el ejercicio presupuestario, siempre que se disponga de las tasas de prorrateo para los ejercicios de que se trate. Los Estados Miembros deben pagar la cuota íntegra para cada misión por separado, para el período por el que se haya aprobado el mandato de la misión, en un plazo de 30 días después de emitida la notificación. Si el Consejo prorroga el mandato de la misión, el importe de las cuotas se considera pagadero dentro del plazo de 30 días a partir de la fecha efectiva de la prórroga del mandato.

A. Problemas de liquidez que afectan a las operaciones de mantenimiento de la paz

54. Al igual que las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario, las operaciones de mantenimiento de la paz afrontan con regularidad problemas de liquidez debido a varios factores. La figura XI muestra la tendencia general a la disminución de los saldos de caja trimestrales agregados de las misiones de mantenimiento de la paz en curso. Ha habido una ligera mejora en los dos últimos años.

Figura XI
Saldos de caja trimestrales agregados de las misiones de mantenimiento de la paz en curso



55. Cabe recordar que los gastos relacionados con el personal militar y de policía constituyen la mayor parte del presupuesto de todas las misiones de mantenimiento de la paz: representan aproximadamente el 47,3 % de los recursos necesarios para las misiones de mantenimiento de la paz para 2021/22. Estos gastos consisten en reembolsos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía en concepto de gastos de personal y de equipo de propiedad de los contingentes (equipo pesado y autonomía logística). Los reembolsos se pagan de acuerdo con las tasas establecidas por la Asamblea General.

56. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía suelen recibir pagos trimestrales en marzo, junio, septiembre y diciembre, con sujeción a la disponibilidad de efectivo en cada misión de mantenimiento de la paz. Los pagos a todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a una misión de mantenimiento de la paz se efectúan en la misma fecha. Cabe autorizar pagos especiales cuando hay una gran acumulación de saldos pendientes y se dispone de efectivo.

57. A diferencia de lo que ocurre con el presupuesto ordinario, las operaciones de mantenimiento de la paz no disponen de un fondo de operaciones. El Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, que fue establecido por la Asamblea General en su resolución 47/217 con un nivel de 150 millones de dólares, solo está disponible para financiar misiones nuevas y la ampliación de misiones existentes. Además, hasta que adoptó la resolución 73/307, la Asamblea había incluido párrafos en sus resoluciones sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz en los que ponía de relieve que ninguna misión de mantenimiento de la paz debía financiarse tomando en préstamo fondos de otras misiones de mantenimiento de la paz en curso. Por lo tanto, aunque algunas misiones disponían de más efectivo del que necesitaban inmediatamente para sus operaciones, ese efectivo no podía ser

utilizado por las misiones que tenían escasez de efectivo para sufragar sus necesidades operacionales.

58. Ante la falta de un mecanismo de capital de operaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz, se ha seguido la práctica de mantener con respecto a cada misión una reserva de efectivo para gastos de funcionamiento para tres meses. Hasta el arreglo de gestión mancomunada del efectivo aprobado en la resolución 73/307, que se explica detalladamente más adelante, siempre que una misión de mantenimiento de la paz tenía menos de tres meses de reservas de efectivo, se aplazaban los pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para garantizar que se dispusiera de suficiente efectivo para pagar los sueldos al personal y los contratistas individuales y las facturas a los proveedores comerciales a fin de evitar interrupciones en los servicios.

59. Las Naciones Unidas estaban, de hecho, tomando préstamos por períodos prolongados de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para mantener el buen funcionamiento de las operaciones. La determinación de qué países que aportan contingentes y fuerzas de policía recibirían pagos y cuáles no solía depender de la situación de caja de cada misión a la que contribuían y no de su capacidad individual para soportar esa carga injusta. Dado que muchos de ellos eran países de ingresos bajos, ello suponía una carga financiera considerable. Estos retrasos en los pagos también hacían más difícil convencer a los países de desplegar nuevas unidades en las operaciones de paz, entre ellos los que pueden aportar capacidades altamente especializadas y muy necesarias, como medios aéreos, eliminación de municiones explosivas y desminado. Las demoras desincentivan en particular a los países en desarrollo.

60. Dado que la Organización no puede tomar prestados fondos de las misiones en curso, la práctica ha sido hacerlo de las misiones de mantenimiento de la paz terminadas para hacer frente a situaciones temporales de escasez para operaciones críticas en misiones específicas. Sin embargo, estos préstamos no se utilizaron para liquidar pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.

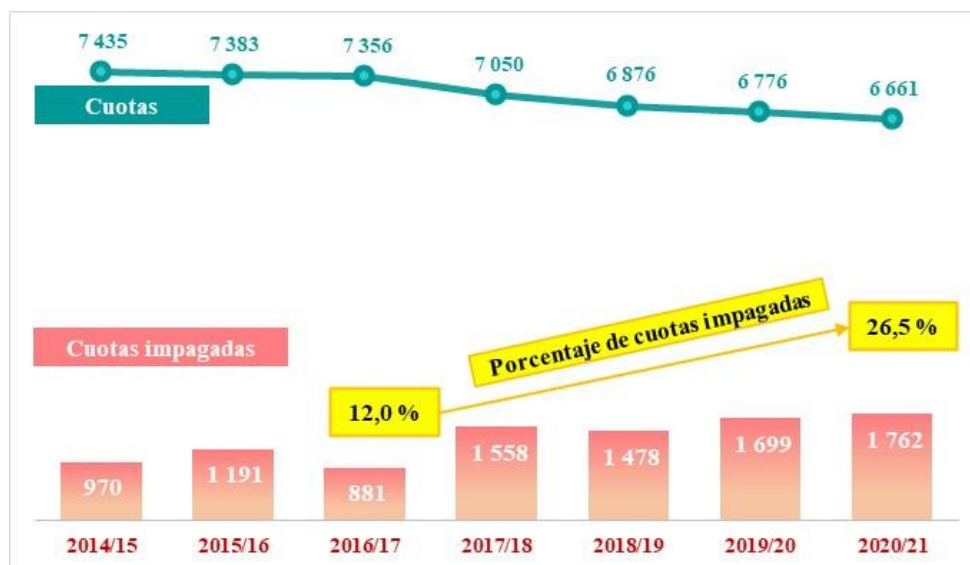
61. En mi anterior informe, expliqué con detalle la tendencia al aumento de las contribuciones impagadas. Desde entonces, las contribuciones impagadas para las operaciones de mantenimiento de la paz en curso han seguido al alza, a pesar de la disminución de las cuotas. Al 30 de junio de 2019, el total de las cuotas impagadas para las operaciones de mantenimiento de la paz en curso ascendía a 1.500 millones de dólares, lo que representa el 21,5 % del presupuesto aprobado y prorrateado para el mantenimiento de la paz. Al final de junio de 2020, el importe impagado aumentó a 1.700 millones de dólares, lo que representa una cuarta parte del presupuesto aprobado. Al final de junio de 2021, el importe impagado ascendía a 1.760 millones de dólares, lo cual supone un nuevo récord del 26,5 %. De forma similar a las cuotas del presupuesto ordinario, los importes pendientes de pago en los últimos cuatro ejercicios económicos se han situado sistemáticamente por encima del 21 %, frente a un máximo del 16 % en los años anteriores. Lo que es peor, la tendencia sigue al alza.

62. La figura XII muestra la tendencia al aumento de las cuotas impagadas en relación con los importes de las cuotas en los últimos años.

Figura XII

Aumento de las cuotas impagadas en relación con el total de las cuotas

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

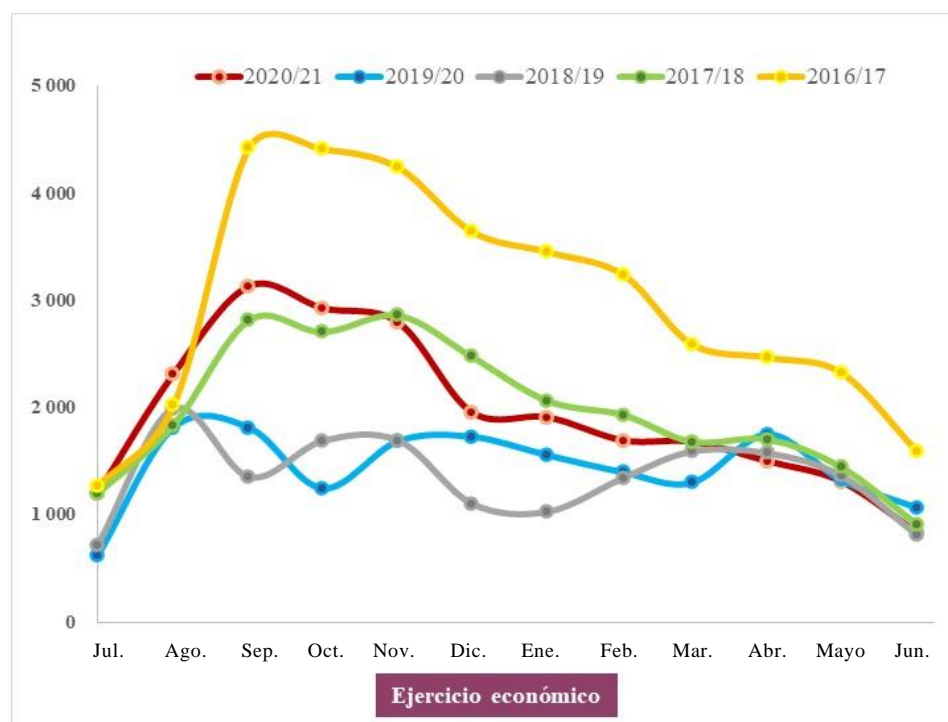


63. Debido a unas pautas de pago de las cuotas para el mantenimiento de la paz comparativamente más constantes, los saldos de efectivo agregados de las operaciones de mantenimiento de la paz en curso muestran pautas constantes, con niveles de efectivo que suelen tender al alza durante el primer trimestre del ejercicio (de julio a septiembre) y a la baja en el segundo trimestre (de octubre a diciembre), alcanzando sus niveles más bajos hacia el final del ejercicio económico. Una excepción a los patrones serían los períodos económicos en que se aplica un cambio en las escalas de cuotas en enero, lo cual ocurre cada tres años. En esos casos, solo se fijan cuotas únicamente para el período para el que se dispone de tasas de contribución; cuando se dispone de los tipos aplicables, se calcula el saldo restante. En esos años, los patrones de pago y, a su vez, los saldos de caja, suelen ser diferentes.

64. La figura XIII muestra la tendencia mensual de los saldos de efectivo agregados de las operaciones de mantenimiento de la paz en curso durante cinco períodos económicos, a partir de 2016/17. El ejercicio 2018/19 fue un año de examen de la escala de cuotas, y las nuevas escalas entraron en vigor en enero de 2019.

Figura XIII
Saldos de caja mensuales agregados de las misiones de mantenimiento de la paz en curso

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



65. Tal como sucede con las operaciones del presupuesto ordinario, los fondos no gastados y las anulaciones de compromisos de ejercicios anteriores en las misiones de mantenimiento de la paz deben acreditarse de manera proporcional, conforme a la escala de cuotas, a todos los Estados Miembros, incluidos los que todavía no hubieran pagado sus cuotas íntegramente. Esos créditos se compensan con las cuotas incluso cuando la Organización no ha liquidado los compromisos legalmente exigibles y pagaderos con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. En efecto, se da prioridad a la devolución de los créditos frente a la liquidación de las obligaciones legales con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, retrasada principalmente porque algunos Estados Miembros no han pagado los importes que adeudan íntegra y puntualmente. En el cuadro 6 se muestran los créditos devueltos a los Estados Miembros desde 2013/14.

Cuadro 6
Créditos a los Estados Miembros en concepto de fondos no gastados

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Saldo no comprometido	312,9	279,1	279,2	109,0	73,4	40,7	99,2	211,7
Anulación de compromisos de ejercicios anteriores ^a	96,1	157,1	218,1	130,6	86,8	102,7	84,9	140,0
Total	409,0	436,2	497,3	239,6	160,2	143,4	184,1	351,7

^a Con respecto al ejercicio económico en el que se produjo la anulación, no al ejercicio presupuestario al que se refiere el compromiso original.

66. En mi anterior informe, ofrecí cuatro propuestas para hacer frente específicamente a los problemas de efectivo que sufren las operaciones de mantenimiento de la paz. En su resolución 73/307, la Asamblea General aprobó solamente dos de las propuestas. A continuación se analiza el efecto de las dos medidas aprobadas.

B. Impacto de las medidas aprobadas en 2019

1. Envío de cartas de notificación del monto de la cuota para todo el ejercicio presupuestario

67. En su resolución 73/307, la Asamblea General solicitó que se expidieran cartas de notificación de las cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz que abarcaran el ejercicio presupuestario completo aprobado por la Asamblea, con sujeción a la disponibilidad de tasas de prorrateo para los años correspondientes. La Asamblea también solicitó que en las cartas de notificación de las cuotas se incluyera el presupuesto estimado del período para el cual el Consejo de Seguridad aún no hubiera aprobado el mandato, y que ese importe se considerara pagadero dentro del plazo de 30 días a partir de la fecha efectiva de la prórroga del mandato de la operación de mantenimiento de la paz de que se trate.

68. De conformidad con la resolución 73/307, desde el 1 de julio de 2019 se han expedido cartas de notificación del monto de las cuotas para el ejercicio económico completo de mantenimiento de la paz, incluido el presupuesto estimado para el período para el que aún no se ha aprobado el mandato, con sujeción a la disponibilidad de las tasas de prorrateo para los años correspondientes. Según este enfoque, si el Consejo de Seguridad decide prorrogar el mandato de una misión, se envían nuevas notificaciones de las cuotas a los Estados Miembros para el período del mandato aprobado por el Consejo.

69. Se fijaron cuotas por valor de 6.780 millones de dólares para todo el ejercicio presupuestario 2019/20, suma que incluía 2.370 millones de dólares para el período para el cual el Consejo de Seguridad aún no había aprobado prórrogas de los mandatos. Durante ese período, 67 Estados Miembros pagaron sus contribuciones por adelantado a una o más operaciones, por un total de 323 millones de dólares, lo que supone alrededor del 13,6 % de las cuotas pagadas por adelantado y el 5 % del total de las cuotas para el mantenimiento de la paz.

70. Para el ejercicio presupuestario 2020/21, se fijaron cuotas por un importe de 6.660 millones de dólares para todo el ejercicio presupuestario, suma que incluía 2.470 millones de dólares para el período para el cual el Consejo de Seguridad aún no había aprobado las prórrogas de los mandatos. Durante ese período, 76 Estados Miembros pagaron sus cuotas por adelantado, por un total de 482 millones de dólares, lo que supone el 19,5 % de las cuotas pagadas por adelantado y el 7 % del total de las cuotas para el mantenimiento de la paz.

71. La figura XIV ilustra la mejora de la recaudación, en particular durante 2020/21, cuando más Estados Miembros pudieron planificar y tramitar los pagos anticipados al principio del ejercicio económico.

Figura XIV
Tendencia del pago de las cuotas totales para el mantenimiento de la paz²
 (Porcentaje)



72. Expreso mi sincero reconocimiento a los Estados Miembros que han pagado sus cuotas por adelantado e insto a los demás a que también lo hagan.

2. Gestión mancomunada de los saldos de caja de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en curso

73. En mi informe anterior, propuse que los saldos de efectivo de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en activo se gestionaran de manera mancomunada, aunque manteniéndolos en fondos separados para cada misión, lo que permitiría aprovechar el excedente de efectivo en algunas misiones y ayudar a otras misiones con sus problemas de liquidez. Al aprobar la propuesta a modo de prueba para tres ejercicios presupuestarios, la Asamblea General me solicitó que velara por que la supervisión y los mecanismos de control fueran adecuados y la ejecución del mandato de la misión prestamista no se viera afectada negativamente.

74. Tras la aprobación de la resolución [73/307](#), la Organización comenzó a gestionar los saldos de efectivo de las operaciones de mantenimiento de la paz en curso de manera mancomunada, lo que permitió la financiación interna entre misiones en curso. A este respecto, en consonancia con la solicitud de la Asamblea General, las Naciones Unidas han llevado a cabo una gestión prudente del efectivo para garantizar que la ejecución del mandato de la misión prestamista no se vea afectada negativamente. La Organización ha presentado información actualizada anual en los informes del Secretario General sobre la sinopsis de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (véanse el anexo IX de [A/74/736](#) y el anexo IX de [A/75/786](#)). El Departamento de Apoyo Operacional ha

² No se incluye el ejercicio 2018/19 por ser un ejercicio en el que se aplicaron dos escalas diferentes: una de julio a diciembre y otra de enero a junio.

ofrecido sesiones informativas trimestrales a la Quinta Comisión, tal y como solicitó la Asamblea.

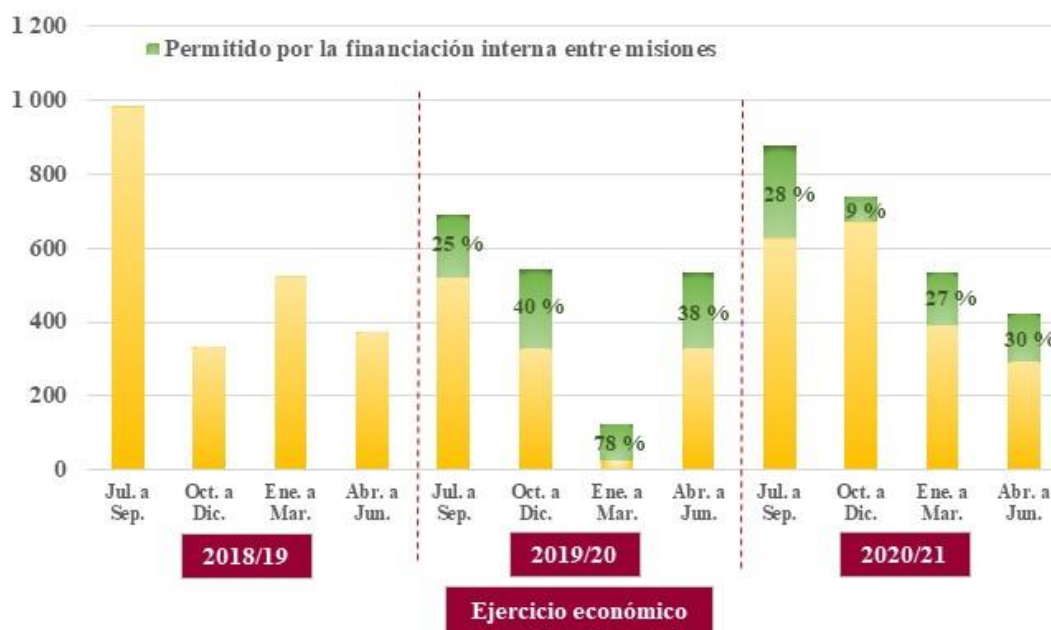
75. En el marco del mecanismo de gestión mancomunada del efectivo, la capacidad de una misión para prestar fondos se determina en función de una serie de parámetros, como su situación de caja en el momento del préstamo, el número de meses de reserva operacional y sus necesidades de efectivo para el resto del ejercicio, así como el estado de las contribuciones pendientes de los Estados Miembros, las cuotas futuras y las estimaciones sobre el calendario de recaudación de las contribuciones. En lo que respecta a la misión prestataria, el mecanismo tiene en cuenta las previsiones sobre el calendario de los déficits de caja y la capacidad de la misión para reembolsar el préstamo. Cuando es necesario recurrir a préstamos, las misiones que al aplicar esos factores tienen la situación de caja más saludable son las que prestan el efectivo.

76. La posibilidad de obtener préstamos entre misiones ha permitido realizar pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que, de otro modo, no se habrían podido realizar en las misiones con escasez de efectivo. En consecuencia, ha mejorado el calendario de liquidación de los atrasos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, como se muestra en la figura XV. El arreglo de gestión mancomunada del efectivo, que permite tomar prestados fondos para liquidar más oportunamente los importes adeudados a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, permitió el reembolso de alrededor del 36 % de los 1.900 millones de dólares liquidados durante 2019/20 y del 23 % de los 2.600 millones de dólares liquidados durante 2020/21.

Figura XV

Pagos efectuados a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía gracias a la gestión mancomunada del efectivo

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



77. En la figura XVI se muestra la tendencia de los pagos pendientes a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía en los últimos cinco ejercicios de mantenimiento de la paz. Los importes adeudados a esos países ascendían a 467 millones de dólares al final de junio de 2018. A final de junio de 2019 se había

pagado un total de 2.200 millones de dólares a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, por lo que quedaban 435 millones de dólares pendientes de pago. En 2019/20 se liquidaron 1.900 millones de dólares, por lo que el ejercicio finalizó con un importe pendiente de pago de 631 millones de dólares. En 2020/21, se liquidaron 2.600 millones de dólares, y al 30 de junio de 2021 quedó pendiente de pago un importe de 175 millones de dólares.

78. Normalmente, los pagos pendientes son más elevados en el mes de junio de cada año, que es el final del ejercicio económico. El efecto de la gestión mancomunada del efectivo es más visible en 2020/21, así como en la tendencia; los aumentos de marzo y junio de 2020 se deben en parte a las incertidumbres relativas a los pagos de las cuotas tras los trastornos causados por la pandemia de COVID-19.

Figura XVI

Tendencia de los pagos pendientes a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, 2016/17-2020/21

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



79. Cada trimestre, para tomar la decisión de pagar a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía se tiene en cuenta la posibilidad de tomar prestados fondos de otra misión si los ingresos estimados no se efectúan según lo previsto y si la reserva de efectivo de la misión no es suficiente para sufragar las operaciones de los tres meses siguientes. Sin embargo, el préstamo solo se efectúa cuando la cantidad de efectivo es muy baja y existe el riesgo de impago si las Naciones Unidas no reponen el efectivo con un préstamo. En consecuencia, la posibilidad de recurrir a la financiación interna ha permitido liquidar muchos más atrasos adeudados a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que los préstamos entre las misiones. Se trata de una característica inherente a la gestión de la liquidez, ya que las decisiones que afectan a las salidas de efectivo tienen que adoptarse en una situación de incertidumbre respecto a los ingresos, y las reservas de liquidez proporcionan mayor seguridad contra los impagos y fomentan una mayor asunción de riesgos en dichas decisiones.

IV. Propuestas para resolver los problemas de liquidez del presupuesto ordinario y el presupuesto de mantenimiento de la paz

80. He tomado importantes medidas para mejorar la eficacia de las Naciones Unidas y gestionar el deterioro de la situación financiera en los últimos años utilizando las limitadas herramientas de que dispongo. Sin embargo, los esfuerzos internos solo pueden mejorar la situación de la Organización hasta cierto punto y, como se ilustra en el presente informe, el hecho de no abordar los problemas de forma integral puede tener consecuencias imprevistas. En mi anterior informe expuse nueve propuestas, de las que solo se aprobaron dos, que creía que ayudarían a resolver la situación financiera de las Naciones Unidas. La mayoría de los problemas señalados en ese informe siguen existiendo. Si bien mis propuestas no dispensan a los Estados Miembros de cumplir sus obligaciones financieras para con la Organización íntegra y puntualmente, las Naciones Unidas deben considerar, con urgencia y en aras de la eficacia y de su propia credibilidad, lo que pueden hacer para sanear sus finanzas.

81. En mi condición de más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, me comprometo a utilizar de manera eficaz y eficiente sus recursos para cumplir los mandatos. Al mismo tiempo, la Organización debe estar en condiciones de operar en un entorno de escasez de efectivo. La Secretaría debe adoptar medidas para asegurar que los mandatos no se vean afectados por la imprevisibilidad de los flujos de efectivo y que la ejecución de los programas se guíe por consideraciones de liquidez.

A. Medidas relativas al presupuesto ordinario

Aumentar el nivel del Fondo de Operaciones

82. La crítica situación de tesorería del presupuesto ordinario en los últimos años exige medidas urgentes para resolver el problema de la insuficiencia de las reservas de liquidez del presupuesto ordinario. En ese sentido, solicité a la Asamblea General (en octubre de 2017, noviembre de 2018 y de nuevo en marzo de 2019) que aumentara el Fondo de Operaciones a 350 millones de dólares. Lamentablemente, esas propuestas no fueron aprobadas por los Estados Miembros y, en consecuencia, la ejecución de los mandatos ha seguido resintiéndose. A algunos Estados Miembros les preocupaba subsidiar a quienes no pagaban sus cuotas íntegra y puntualmente. Está claro que los Estados Miembros deben cumplir las obligaciones financieras contraídas con la Organización; sin embargo, también está claro que los Estados Miembros deben solucionar a los problemas de liquidez a los que se enfrenta la Organización, o los mandatos seguirán viéndose afectados.

83. El nivel actual del Fondo de Operaciones no proporciona suficiente cobertura para una operación de la magnitud del presupuesto ordinario. En la actualidad, el nivel del Fondo de Operaciones (150 millones de dólares) corresponde a apenas unas 2,4 semanas de gastos y al 4,7 % de la consignación del presupuesto ordinario para 2021. Estos datos reflejan una situación de liquidez significativamente peor que la de enero de 2007, cuando el Fondo se incrementó a 150 millones de dólares. En aquel momento, el Fondo tenía una cobertura de cuatro semanas de gasto, que correspondía al 7,9 % del presupuesto para 2007.

84. En ese sentido, cabe señalar que en 1981, cuando la Organización enfrentó problemas financieros similares, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto afirmó en su informe sobre el análisis de la situación financiera de las Naciones Unidas ([A/36/701](#)) que sería prudente fijar el nivel del Fondo en una cantidad que representara aproximadamente dos meses de gastos corrientes netos, que

a la sazón ascendían a 100 millones de dólares. La Asamblea General, en su resolución 36/116 B, aceptó el aumento recomendado del nivel del Fondo y reconoció que una solución parcial o provisional de partes del problema podría mejorar la liquidez de la Organización y tal vez facilitar el logro de nuevos progresos hacia una solución global, que era lo que deseaban todos los Estados Miembros.

85. La cuantía del Fondo de Operaciones debe fijarse en un nivel que cubra el desfase temporal entre la consignación y la determinación de las cuotas, y entre la determinación de las cuotas y su recaudación. Debe proporcionar la liquidez necesaria para financiar gastos imprevistos y extraordinarios y autorizaciones para contraer compromisos de gastos hasta que la Asamblea General consigne los créditos. Esto se ajusta a la intención original que tenían los Estados Miembros para el Fondo. Como se ilustra en el presente informe, para salvar el creciente desfase entre la determinación de las cuotas y su recaudación y el aumento constante de los atrasos se necesita una mayor reserva de liquidez.

86. La experiencia de gestionar la crisis de liquidez en los últimos tres años refuerza la propuesta de mi anterior informe de aumentar el Fondo de Operaciones de 150 a 350 millones de dólares. Sin unas reservas de liquidez suficientes, la Organización entrará inevitablemente en una espiral de baja ejecución presupuestaria, lo que desencadenará la devolución de los fondos no gastados y tendrá un impacto sucesivo en la liquidez de los presupuestos futuros. Por lo tanto, reitero mi propuesta anterior y solicito que el Fondo de Operaciones se incremente a 350 millones de dólares a partir de 2022.

Reponer los fondos de la Cuenta Especial

87. La Cuenta Especial proporciona una liquidez adicional que complementa el Fondo de Operaciones. Las decisiones de la Asamblea General en 2013 y 2015 de utilizar 63,2 millones de dólares de la Cuenta Especial para financiar las consignaciones del presupuesto ordinario y el proyecto maestro de mejoras de infraestructura agotaron las reservas de liquidez del presupuesto ordinario.

88. Con el fin de restablecer la Cuenta Especial y permitir que la Organización utilice los fondos de dicha Cuenta para los fines originales para los que fue creada, en noviembre de 2018 solicité que se transfiriera el saldo no comprometido de 28,7 millones de dólares del bienio 2016-2017 a la Cuenta Especial para comenzar a reponer su saldo; la propuesta no fue aprobada por la Asamblea General. En mi informe anterior volví a proponer que los fondos no utilizados, tanto saldos no comprometidos como la anulación de obligaciones de ejercicios anteriores, se transfirieran cada año a la Cuenta Especial hasta reponer íntegramente la suma de 63,2 millones de dólares retirada de ella. La Asamblea, en su resolución 73/307, apoyó la reposición de fondos de la Cuenta Especial a fin de mejorar la situación financiera de las Naciones Unidas, pero no aprobó mi propuesta concreta para hacerlo y me solicitó que estudiara opciones para la reposición de fondos.

89. A este respecto, reitero mi propuesta anterior de reponer la Cuenta Especial en al menos 63,2 millones de dólares, que es la cantidad que se transfirió para financiar el presupuesto ordinario y el proyecto del plan maestro de mejoras de infraestructura, en lugar de hacerlo mediante consignaciones de créditos. Las consignaciones no utilizadas en 2020 y la anulación de obligaciones de ejercicios anteriores correspondientes a 2018-2019 ascienden a 91,1 millones de dólares. Una vez compensados los menores ingresos de 14 millones de dólares, los créditos a los Estados Miembros aplicables a sus cuotas para 2022 serán de 77,1 millones de dólares. Propongo que al menos el 50 % de esa cantidad se transfiera a la Cuenta Especial. Hago un llamamiento a los Estados Miembros para que realicen contribuciones voluntarias a la Cuenta Especial por el resto del importe, como

hicieron cuando se creó la Cuenta Especial para hacer frente a dificultades financieras similares.

Retrasar la devolución de los créditos

90. Como he explicado anteriormente, cuando los presupuestos no se gastan en su totalidad por falta de liquidez, los fondos no gastados deben devolverse a los Estados Miembros, aunque no se hayan recaudado en su totalidad. El crédito de los fondos no gastados a los Estados Miembros como deducción en sus cuotas menoscaba la liquidez para los presupuestos futuros. Dado que esto crea un círculo vicioso de problemas de liquidez, limita el gasto y provoca más problemas de liquidez, en mi anterior informe propuse suspender la devolución de créditos a los Estados Miembros por las consignaciones no gastadas y la anulación de compromisos de ejercicios anteriores hasta que la situación de liquidez de la Organización mejorara. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto apoyó esta propuesta a modo de prueba por un año, pero la Asamblea General no la aprobó. Además, propuse que, una vez que mejorara la situación financiera y los niveles del Fondo de Operaciones y la Cuenta Especial fueran suficientemente elevados para superar los problemas de liquidez, la suspensión de los créditos podría limitarse a aquellos Estados Miembros que tuvieran atrasos en el pago de las cuotas para el presupuesto ordinario, lo cual resolvería la falta de incentivos para pagarlas puntualmente. La propuesta no fue aceptada.

91. Cuando se enfrentó a desafíos similares en el pasado, la Asamblea General tomó las medidas excepcionales adecuadas. Por ejemplo, en virtud de su resolución [36/116 B](#), la Asamblea suspendió las disposiciones de diversos párrafos del Reglamento Financiero relativas a la devolución de los superávits resultantes al final de los bienios 1980-1981 y 1982-1983. En su resolución [60/283](#), la Asamblea resolvió deducir el saldo excedente del presupuesto por programas para 2004-2005 de los anticipos para el Fondo de Operaciones cuando este se incrementó de 100 a 150 millones de dólares en 2007.

92. En vista de la persistente crisis de liquidez, y con el fin de evitar que esta se siga agotando, propongo que solamente se devuelvan los créditos si las cuotas pendientes de pago son inferiores a las reservas de liquidez cuando la Asamblea General apruebe la devolución de los créditos. Además, propongo que el importe de los créditos a rembolsar se limite a la diferencia entre las reservas de liquidez y las cuotas pendientes de pago. Por ejemplo, si las cuotas pendientes de pago ascienden a 300 millones de dólares y las reservas de liquidez son de 357 millones, el importe máximo de los créditos por rembolsar debería ser de 57 millones de dólares.

B. Medidas relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz

93. En mi anterior informe propuse cuatro medidas para mejorar la situación financiera de las operaciones de mantenimiento de la paz, dos de las cuales fueron aprobadas, una de ellas a modo de prueba durante tres ejercicios presupuestarios.

94. La Asamblea General decidió en su resolución [73/307](#) aprobar la propuesta que figuraba en mi informe anterior de gestionar de forma mancomunada los saldos de caja de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en curso, a modo de prueba durante tres ejercicios presupuestarios. Como se ilustra en el presente informe, esa medida temporal ha sido muy útil para mejorar la puntualidad de los pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y para proporcionar liquidez para las operaciones de algunas misiones.

95. Asimismo, la determinación de cuotas para todo el ejercicio presupuestario, sujeta a la disponibilidad de las escalas de cuotas, ha mejorado la liquidez de las operaciones de mantenimiento de la paz. Solicito a los Estados Miembros que reconozcan el impacto positivo de esas medidas en la liquidez de las operaciones de mantenimiento de la paz, y observe la continuación de las medidas más allá de junio de 2022.

96. Aunque las dos medidas han aliviado las tensiones de liquidez de las operaciones de mantenimiento de la paz, no han resuelto completamente el problema ni han asegurado la liquidación puntual de todos los importes adeudados a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Mientras que las Naciones Unidas no pueden atender sus obligaciones legales íntegramente por problemas de liquidez, el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz no se ha utilizado desde 2014, y se ha utilizado solo por un máximo de 40 millones de dólares en 2007/08.

97. La cuantía del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz al 30 de junio de 2021 era de 154,2 millones de dólares, importe que comprende la reserva de 150 millones de dólares y un superávit acumulado de 4,2 millones de dólares. En el ejercicio económico finalizado el 30 de junio de 2021 no se hicieron nuevos préstamos a operaciones de mantenimiento de la paz en curso. Dado que la Misión de las Naciones Unidas en la República Centrafricana aún no ha reembolsado un importe de 12,8 millones de dólares, que permanece impagado desde febrero de 2000 debido a que no dispone de efectivo, el saldo de caja disponible en el Fondo es de solo 137,2 millones de dólares, además del mencionado excedente de 4,2 millones de dólares.

98. El saldo del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz superior a la cuantía autorizada de 150 millones de dólares puede utilizarse para financiar la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz. La Asamblea General, en su resolución [75/293](#), aprobó que la suma de 3,7 millones de dólares, que constituía el excedente del monto autorizado del Fondo respecto del ejercicio económico terminado el 30 de junio de 2020, se destinara a la cuenta de apoyo en el período comprendido entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022.

99. En mi informe anterior propuse un Fondo de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de 250 millones de dólares para proporcionar una muy necesitada reserva de liquidez para las operaciones de mantenimiento de la paz en curso. Esa propuesta no fue aprobada por la Asamblea General. Sin embargo, la necesidad de esa financiación sigue viva, como pone de manifiesto la incapacidad de saldar completamente las deudas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Por lo tanto, mi propuesta actual consiste en permitir el uso del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz como mecanismo de liquidez para las operaciones de las misiones de mantenimiento de la paz en curso. Esta propuesta eliminaría la necesidad de prorratear nuevas cuotas a los Estados Miembros para financiar un fondo de operaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz. La utilización del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz para obtener esa liquidez no tendría repercusiones en la financiación de la fase inicial de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz o la ampliación de las ya existentes, ni generaría gastos imprevistos y extraordinarios relacionados con el mantenimiento de la paz, ya que la gestión mancomunada del efectivo de las misiones en curso proporcionará una protección adicional para facilitar la puesta en marcha o ampliación de cualquier misión.

100. Dado que el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz dispone de solo 137,2 millones de dólares de liquidez, frente a su saldo de 150 millones de dólares, propongo que la Asamblea General autorice la retención de los intereses devengados

en ese fondo hasta que el efectivo disponible alcance la cantidad de 150 millones de dólares.

101. En vista de que durante muchos años no se han podido efectuar puntualmente los pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía debido a la falta de liquidez, y que este problema no se ha resuelto totalmente, ni siquiera con las dos medidas aprobadas por la Asamblea General en su resolución 73/307, propongo que se suspenda la devolución de créditos por los fondos no gastados y la anulación de compromisos de ejercicios anteriores en relación con todas las misiones de mantenimiento de la paz en curso en las que los pagos adeudados y pagaderos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía no se hayan liquidado en su totalidad en el momento en que la Asamblea tome una decisión acerca de la devolución de dichos créditos. De esta manera, las Naciones Unidas podrían saldar sus obligaciones con los países que aportan contingentes y fuerzas de policías con los fondos de ese ejercicio económico, de la misma manera en que la Organización liquidaría primero las obligaciones con los proveedores antes de devolver los créditos.

IV. Conclusión

102. Como parte de las últimas reformas, las Naciones Unidas han hecho considerables esfuerzos para aumentar la transparencia de su presupuestación y sus informes. Sin embargo, el carácter imprevisible y tardío de los ingresos de efectivo que recibe la Organización de las cuotas de los Estados Miembros dificulta los esfuerzos por centrarse más en los resultados y mejorar la ejecución de los mandatos. Por lo tanto, es crucial que los Estados Miembros cumplan sus obligaciones financieras íntegra y puntualmente y que se solucionen las rigideces estructurales de la gestión presupuestaria que agravan la cada vez más profunda crisis financiera. Hay que centrarse en la ejecución de los programas y en los resultados, más que en la financiación. Las Naciones Unidas deben permitir que su personal directivo se encargue de la gestión y exigirles que rindan cuentas de los resultados.

103. En este contexto, vuelvo a formular propuestas para hacer frente urgentemente la crisis de liquidez. Reitero mi llamamiento a los Estados Miembros para que aporten soluciones a esta situación insostenible.

104. **Se solicita a la Asamblea General, por lo tanto, que haga lo siguiente:**

a) **Aumentar en 200 millones de dólares la cuantía del Fondo de Operaciones, de manera que ascienda a 350 millones de dólares, a partir enero de 2022;**

b) **Reponer los fondos de la Cuenta Especial en al menos 63,2 millones de dólares transfiriendo a la Cuenta el 50 % de los créditos, que se compensarían con las cuotas para 2022, y el resto hasta llegar a dicho importe mediante contribuciones voluntarias;**

c) **Aprobar la devolución de créditos para el presupuesto ordinario solo si las cuotas pendientes de pago representan una suma inferior a las reservas de liquidez del presupuesto ordinario, y limitar el importe a la diferencia entre las reservas de liquidez y las cuotas pendientes de pago;**

d) **Observar que la continuación de la gestión mancomunada de los recursos de efectivo de las misiones de mantenimiento de la paz en curso es beneficiosa para la liquidación puntual de los pagos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía;**

e) Flexibilizar las restricciones al uso del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz con el fin de permitir su uso como mecanismo de liquidez para las actividades ordinarias de las operaciones de mantenimiento de la paz en curso;

f) Autorizar la retención de los intereses devengados en el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz hasta el importe necesario para que el saldo de caja del Fondo, incluidos los intereses, alcance los 150 millones de dólares;

g) Aprobar la devolución de créditos por los fondos no gastados y la anulación de compromisos de ejercicios anteriores en relación con todas las misiones de mantenimiento de la paz en curso solamente si en esas operaciones se han liquidado todos los pagos adeudados y pagaderos a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía en el momento en que la Asamblea tome una decisión acerca de la devolución de los créditos.
