



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/688/Add.1
6 de mayo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 112 del programa

EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO
Y FINANCIERO DE LAS NACIONES UNIDAS

Personal proporcionado gratuitamente por los gobiernos
y otras entidades

Informe del Secretario General

Adición

I. INTRODUCCIÓN

1. En su informe sobre el personal proporcionado gratuitamente por los gobiernos y otras entidades (A/51/688 y Corr.1), el Secretario General señaló a la atención de la Asamblea General la situación relativa a la aceptación del personal proporcionado gratuitamente, especialmente desde el punto de vista de su condición y responsabilidad, de sus efectos en las normas y procedimientos financieros y de personal, y de su repercusión en el carácter exclusivamente internacional de la Secretaría. El Secretario General agradeció las generosas contribuciones de los gobiernos en forma de servicios de personal pero, al mismo tiempo, teniendo en cuenta la cantidad considerable de personal proporcionado gratuitamente durante los últimos años y la desigual aplicación de las normas y procedimientos para su aceptación, señaló la necesidad de examinar la situación y establecer normas uniformes que regulasen la aceptación de dicho personal y su utilización, y adjuntó a su informe una serie de directrices relativas a la aceptación del personal proporcionado gratuitamente.

2. En su decisión 51/466, de 3 de abril de 1997, la Asamblea General, habiendo examinado el susodicho informe del Secretario General y el informe correspondiente de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/51/813), pidió al Secretario General que provisionalmente y hasta que el asunto se examinase y fuese objeto de una decisión definitiva:

a) Examinara las directrices propuestas que figuraban como anexo de su informe;

b) Actualizara la información presentada en su informe, con inclusión de datos sobre la nacionalidad del personal proporcionado gratuitamente y descripciones detalladas de las funciones que se hubieran encomendado a ese personal y sobre cualquier cambio registrado después del 31 de octubre de 1996 en la utilización del personal proporcionado gratuitamente; y

c) Presentara un informe amplio sobre el nivel de los gastos de apoyo administrativo mencionados en los párrafos 51 a 66 de su informe y la metodología que se había de aplicar a los cargos respecto de ellos, incluida la base legislativa, y que, entretanto, mantuviera el statu quo a ese respecto.

3. La presente adición al informe del Secretario General se ocupa de la tercera de las cuestiones mencionadas, mientras que las adiciones 2 y 3 tratan de las otras dos.

II. GASTOS DE APOYO ADMINISTRATIVO

A. Base legislativa

4. El párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas dice que "Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General". En 1950, al aprobar el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas (resolución 456 (V) de la Asamblea General, de 16 de noviembre de 1950), la Asamblea dispuso la admisibilidad de las contribuciones voluntarias. El párrafo 7.2 del Reglamento Financiero dice así:

Párrafo 7.2: El Secretario General podrá aceptar contribuciones voluntarias, ya sean en efectivo o en otra forma, siempre que los fines para los cuales se hagan esas contribuciones estén de acuerdo con las normas, las finalidades y las actividades de la Organización, y en la inteligencia de que la aceptación de aquellas contribuciones que, directa o indirectamente, impongan a la Organización responsabilidades financieras adicionales requerirá el consentimiento de la autoridad competente.

5. La cuestión de la financiación de actividades extrapresupuestarias con cargo a los presupuestos ordinarios preocupa a la Asamblea General desde hace muchos años. De conformidad con la resolución 210 (III) de la Asamblea General, de 18 de noviembre de 1948, se incluyeron en el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas disposiciones que permitían prestar, con carácter reembolsable, medios y servicios a los organismos especializados y otras organizaciones y a las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios. Esos medios y servicios comprendían la adquisición y el suministro, el transporte, locales, servicio de conservación de edificios, servicio de documentación e imprenta, de traducción e interpretación y de biblioteca y archivo, mobiliario y equipo, telecomunicaciones y servicios jurídicos y administrativos (de personal, financieros, contables). La cuestión de los gastos generales surgió durante el decenio de 1950 en relación con los gastos efectuados con cargo al presupuesto ordinario para la administración de proyectos de cooperación técnica financiados con fondos extrapresupuestarios. Hace años que se viene examinando

detalladamente la cuestión de la cuantía de esos gastos y en qué medida deben reembolsarse.

6. Tras examinar en 1955 los gastos administrativos y de funcionamiento relativos a las actividades de asistencia técnica, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó que dichos gastos no sobrepasaran del 12% al 14% de los gastos totales por programas de las organizaciones participantes (A/2661).

7. En su resolución 737 (XXVII), de 30 de julio de 1959, el Consejo Económico y Social aprobó la cifra del 12%. Tras la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su Consejo de Administración estableció en 1972 la cifra del 13%, y que sustituyó en 1975 por la del 14%. Se llevaron a cabo varios estudios acerca de la forma de calcular los gastos de apoyo a los programas del PNUD, como el estudio de medición de costos realizado por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas del Comité Administrativo de Coordinación. Se determinó que el sistema de medición de costos era aplicable en general a todas las actividades extrapresupuestarias para las cuales se prestaba apoyo a los programas, así como al cálculo de los gastos de apoyo a las actividades sustantivas de las Naciones Unidas, ya se financiaran con cargo al presupuesto ordinario o a fuentes extrapresupuestarias. El estudio reveló que al aceptar y administrar contribuciones voluntarias, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debían hacer frente a gastos de apoyo de aproximadamente el 22,5%.

8. Al examinar en 1977 los servicios proporcionados por las Naciones Unidas a las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto dijo en su informe (A/32/8/Add.9) que la finalidad de los párrafos 7.2 (aceptación de contribuciones voluntarias) y 13.1 (decisiones de los órganos intergubernamentales con repercusiones en el presupuesto por programas) del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas era proteger a la Organización para que no asumiera inadvertidamente responsabilidades financieras adicionales. En consonancia con este objetivo, la Comisión Consultiva opinó que los servicios prestados en apoyo de actividades sustantivas financiadas con fondos extrapresupuestarios no debían sufragarse con cargo al presupuesto ordinario, y que debía procurarse obtener, de los organismos de financiación y de los fondos fiduciarios, un reembolso basado en una fórmula convenida simple, salvo en los casos en que la Asamblea General determinara otra cosa (A/32/8/Add.9). Con arreglo a esa opinión, la Comisión Consultiva respaldó el criterio del Secretario General de que la cifra de reembolso del 13% recomendada por el Consejo de Administración del PNUD respecto de los gastos de apoyo de los organismos serviría de base para determinar el reembolso que debía obtenerse de los organismos de financiación y de los fondos fiduciarios (A/35/544, párr. 9). En su resolución 35/217, de 17 de diciembre de 1980, la Asamblea General tomó nota de ese informe y aprobó la fórmula de reembolso que se exponía en la decisión 80/44 del Consejo de Administración del PNUD, de 27 de junio de 1980.

9. Esa resolución de la Asamblea General es la base legislativa para imputar el 13% de las contribuciones voluntarias a gastos de apoyo a los programas. Después de aprobarse esa resolución, el Secretario General publicó en marzo de 1982 un boletín sobre la creación y gestión de fondos fiduciarios (ST/SGB/188), una instrucción administrativa sobre los fondos fiduciarios

generales (ST/AI/284), una instrucción administrativa sobre los fondos fiduciarios de cooperación técnica (ST/AI/285) y una instrucción administrativa sobre los gastos de apoyo a los programas (ST/AI/286).

10. En su informe sobre el personal proporcionado gratuitamente el Secretario General hizo referencia a la desigual aplicación de las normas y procedimientos para la aceptación de dicho personal, cuyo número había aumentado considerablemente en los últimos años. En algunos casos, se habían utilizado los recursos de los presupuestos ordinarios para financiar los servicios de apoyo relacionados con el personal proporcionado gratuitamente, y, en otros, se había procedido a cargar los gastos de apoyo administrativo de conformidad con el Reglamento Financiero y las normas establecidas.

11. La aceptación de contribuciones voluntarias significa casi siempre que la Organización tiene que asumir otras responsabilidades financieras derivadas de los gastos conexos. En el caso de las contribuciones voluntarias en forma de personal proporcionado gratuitamente, esos gastos conexos son, por ejemplo, los gastos de apoyo de secretaría y administración, equipo, suministros, locales de oficinas, agua, electricidad, comunicaciones, servicios jurídicos y médicos y gastos de viajes, dietas y participación en los programas lingüísticos y de capacitación de las Naciones Unidas. Aunque algunos gobiernos opinan que en época de restricciones presupuestarias sus contribuciones en forma de personal han sido fundamentales para que la Organización desempeñara plenamente su labor y que dichas contribuciones compensan con creces los gastos de los servicios de apoyo derivados de la aceptación de ese personal por la Secretaría, otros gobiernos subrayan que los gastos conexos relacionados con la aceptación de las contribuciones voluntarias deberían sufragarlos los donantes en lugar de financiarse colectivamente con las cuotas de los Miembros.

12. Hace años que los Estados Miembros vienen debatiendo intensamente la relación entre las contribuciones voluntarias y los presupuestos ordinarios de la Organización. Las contribuciones voluntarias aceptadas por el Secretario General se han destinado sobre todo a las actividades de cooperación técnica y a las actividades suplementarias de las aprobadas en el presupuesto por programas. Sin embargo, en fecha más reciente, especialmente en el caso del apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y la labor de los tribunales internacionales, se han aceptado los servicios de personal proporcionado gratuitamente para ayudar a ejecutar las actividades emprendidas por mandato que se han incluido en los presupuestos ordinarios. En este sentido, algunos gobiernos han afirmado que la aceptación de personal proporcionado gratuitamente que realiza actividades emprendidas por mandato no entrañaría, por consiguiente, responsabilidad financiera adicional para la Organización puesto que los gastos de apoyo ya han sido incluidos en los presupuestos; este argumento es válido sólo si el personal proporcionado gratuitamente ha de considerarse sustitutivo del personal que habría que contratar para los cargos autorizados a fin de ejecutar las actividades aprobadas.

13. Al mismo tiempo, el Secretario General en su informe sobre el personal proporcionado gratuitamente, también señaló que la Asamblea General, en su resolución 50/214, de 23 de diciembre de 1995, había reiterado la necesidad de que el Secretario General se asegurase de que los recursos se utilizaran estrictamente para los fines aprobados por la Asamblea. Esto se ha interpretado en el sentido de que los recursos aprobados por la Asamblea deben utilizarse

para sufragar los gastos de personal y los no correspondientes a personal según se indique en los presupuestos pertinentes y que no se pueden utilizar recursos con cargo a los presupuestos prorrateados, ya se trate del presupuesto ordinario, los presupuestos de los tribunales internacionales, las operaciones de mantenimiento de la paz o la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, a fin de utilizar las contribuciones voluntarias ofrecidas por algunos gobiernos donantes.

14. Teniendo en cuenta estos antecedentes, resulta claro que todo cambio de las políticas y procedimientos actuales de imputación de los gastos de apoyo administrativo relacionados con la aceptación de contribuciones voluntarias en la forma de servicios del personal proporcionado gratuitamente requeriría una resolución de la Asamblea General, lo cual dependería, ante todo, de una decisión relativa a las condiciones en que el Secretario General puede aceptar personal proporcionado gratuitamente.

B. Metodología y nivel de aplicación de los gastos de apoyo administrativo o a programas

15. A falta de directrices concretas para la aceptación del personal proporcionado gratuitamente de tipo II como contribución voluntaria, se ha utilizado en muchos casos la instrucción administrativa sobre los préstamos no reembolsables de servicios de personal de fuentes ajenas al régimen común de las Naciones Unidas (ST/AI/231/Rev.1, de 23 de enero de 1991) como base para las condiciones acordadas entre los gobiernos donantes y las Naciones Unidas respecto de las contribuciones voluntarias de personal proporcionado gratuitamente de tipo II.

16. Esta instrucción administrativa se ocupa de la cuestión de los préstamos no reembolsables de los gobiernos que proporcionan servicios de expertos para proyectos de cooperación técnica. A fin de sufragar los gastos asociados con la aceptación de estos servicios (personal proporcionado gratuitamente de tipo I), los gastos de apoyo al programa se fijan a una tasa del 13%, más el 1%, de ser aplicable, por concepto de indemnización en caso de lesiones, enfermedad o muerte atribuibles al desempeño de los servicios en nombre de las Naciones Unidas.

17. El cargo por concepto de gastos de apoyo a los programas respecto de préstamos no reembolsables se calcula generalmente sobre la base de los requisitos para los gastos uniformes de servicios comunes de un funcionario de categoría P-3/P-4, de la manera siguiente: conservación y alquiler de locales, luz, agua, etc., suministros de oficina, mantenimiento del equipo de automatización de oficinas, telecomunicaciones, apoyo de secretariado y administrativo (que se calcula generalmente en la proporción de cinco funcionarios por un empleado de servicios generales) y servicios médicos. Los gastos ordinarios anuales correspondientes a estos servicios de apoyo ascienden a unos 17.900 dólares de los EE.UU., o sea aproximadamente el 18% del costo medio de un funcionario P-3/P-4. Como se indicó antes, la tasa fijada para estos gastos de apoyo es del 13%, de acuerdo con el nivel de reembolso correspondiente a los gastos de apoyo de los organismos según lo acordado por la Asamblea General en su resolución 35/217.

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES

18. En los últimos años ha ido aumentando de manera significativa el número de funcionarios proporcionados gratuitamente a medida que trabas administrativas, presupuestarias o de índole financiera fueron haciendo cada vez más difícil la contratación de personal de una manera planificada y ordenada. Sin embargo, la aceptación de servicios de personal proporcionado gratuitamente ha permitido al Secretario General ejecutar sin dilaciones los mandatos recientes relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz y los tribunales. El Secretario General opina que la situación no debe tomarse como práctica normal que exima a los Estados Miembros de asumir las responsabilidades que les corresponden en virtud de la Carta o de reafirmar el principio de que los Estados Miembros deben proporcionar colectivamente los recursos necesarios para la ejecución de los programas y actividades derivados de sus mandatos por personal contratado de conformidad con el Estatuto y el Reglamento del Personal y con lo dispuesto en los Artículos 100 y 101 de la Carta.

19. La aceptación de personal proporcionado gratuitamente genera gastos de apoyo; la dificultad planteada a los Estados Miembros es determinar en qué casos y en qué medida han de aprobarse créditos para estos gastos. Se ha suscitado la cuestión de la aplicabilidad de los gastos de apoyo administrativo o a los programas correspondientes al personal proporcionado gratuitamente de tipo II porque hasta ahora las contribuciones voluntarias se habían relacionado sobre todo con actividades suplementarias o no incluidas en presupuestos prorrateados, pero en el contexto del personal proporcionado gratuitamente de tipo II, las contribuciones voluntarias guardan relación actualmente con actividades que han sido estipuladas y aprobadas por la Asamblea General en los pertinentes presupuestos prorrateados, tanto el ordinario como los de mantenimiento de la paz.

20. Salvo decisión en contrario de la Asamblea General, la aceptación de contribuciones voluntarias, incluidos los servicios de personal proporcionado gratuitamente, se halla sujeta al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera. La metodología seguida en la aplicación de los gastos de apoyo administrativo imputados por concepto de contribuciones voluntarias, incluidos los servicios de personal proporcionado gratuitamente, así como el nivel de dichos gastos, tienen su base legislativa en la resolución 35/217 de la Asamblea. A la aprobación de esa resolución siguió la emisión de instrucciones administrativas y boletines que trataban del problema de las contribuciones voluntarias y la forma de imputar los gastos de apoyo a los programas.

21. Todo cambio en las políticas establecidas para la aceptación de contribuciones voluntarias y la forma de imputar los gastos de apoyo administrativo relacionados con la aceptación de contribuciones voluntarias, incluidos los servicios de personal proporcionado gratuitamente, exigiría una decisión de la Asamblea General, lo cual dependería, ante todo, de una resolución relativa a las condiciones en que el Secretario General puede aceptar los servicios de personal proporcionado gratuitamente.