



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/C.5/51/57  
25 de agosto de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Quincuagésimo primer período de sesiones  
QUINTA COMISIÓN  
Tema 116 del programa

### PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1996-1997

#### Informe del Secretario General

1. Este informe se presenta en atención a la petición que formuló la Asamblea General en su resolución 51/220, de 18 de diciembre de 1996, de que el Secretario General preparara un documento normativo amplio en que se examinasen todos los aspectos relativos a la cuestión de todos los gastos adicionales mencionados en los párrafos 10 y 11 del anexo I de la resolución 41/213, incluidos los que eran resultado del mantenimiento de la paz y la seguridad, la inflación y las fluctuaciones monetarias.

2. El texto de los párrafos 10 y 11 del anexo I de la resolución 41/213 es el siguiente:

"10. También es necesario encontrar una solución global para el problema de todos los gastos adicionales, incluidos los que son resultado de la inflación y de las fluctuaciones monetarias. Conviene cubrir esos gastos sin exceder el monto total del presupuesto, ya sea mediante una reserva de fondos, o mediante una parte separada del fondo para imprevistos establecido en virtud del párrafo 8 del anexo. El Secretario General debería examinar todos los aspectos de la cuestión e informar a la Asamblea en su cuadragésimo segundo período de sesiones por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y del Comité del Programa y de la Coordinación.

11. Hasta que la Asamblea tome una decisión sobre la cuestión considerada en el párrafo 10 supra, las estimaciones revisadas que sean consecuencia de gastos imprevistos o extraordinarios, incluidos los relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la inflación, no se imputarán al fondo para imprevistos, sino que se seguirán tratando de conformidad con los procedimientos establecidos y las disposiciones pertinentes del

Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. No obstante, el Secretario General debería esforzarse por absorber esos gastos, en la medida de lo posible, mediante economías en el marco del presupuesto por programas, sin que ello tuviera ninguna repercusión negativa en la ejecución de los programas ni afectara a la utilización del fondo para imprevistos."

Gastos adicionales relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad

3. Los mandatos legislativos relativos a la paz y la seguridad que se imparten una vez preparado el proyecto de presupuesto por programas y crean necesidades de recursos son objeto de nuevas consignaciones no imputables al fondo para imprevistos con arreglo a la resolución 41/213. Dichos mandatos suelen tener una duración limitada, nunca superior a un año, y en muy raras ocasiones se han prorrogado más allá del final de un bienio.

4. Por consiguiente, los fondos consignados para esos mandatos en un bienio no se han arrastrado al siguiente y no se utilizan en el contexto del proyecto de presupuesto por programas, pero se solicitaban de nuevo en la forma de estimaciones revisadas o de exposiciones sobre consecuencias para el presupuesto por programas en calidad de consignaciones adicionales cuando se renovaba o prorrogaba el mandato. Ello queda de manifiesto en el cuadro siguiente.

	1990-1991	1992-1993		1994-1995		1996-1997		1998-1999
	Consignaciones revisadas	Proyecto de presupuesto por programas	Consignaciones revisadas	Proyecto de presupuesto por programas	Consignaciones revisadas	Proyecto de presupuesto por programas	Consignaciones revisadas	Proyecto de presupuesto por programas
ONUVEA (Nicaragua)	2 413,1	(2 413,1)						
Verificación de elecciones en Haití	5 378,0	(5 378,0)						
Afganistán	13 698,6	(13 698,6)	7 764,3	(7 764,3)	1 854,3	(1 854,3)	5 665,2	(5 665,2)
Proceso de paz en Centroamérica	70,5	(70,5)	361,5	(361,5)	652,1	(652,1)	629,5	(629,5)
Irán/Iraq			4 368,8	(4 368,8)				
UNOMSA			13 044,9	(13 044,9)	28 215,5	(28 215,5)		
MINUGUA					10 069,0	(10 069,0)	32 880,3	(24 972,2)
UNMIH					3 987,1	(3 987,1)	9 770,8	(9 770,8)
Burundi					1 094,5	(1 094,5)	1 841,5	(1 841,5)
Burundi, comisión de investigación							1 137,4	(1 137,4)
El Salvador							2 154,1	(2 154,1)
Rwanda, comisión de investigación							1 186,1	(1 186,1)
Otros	934,0	(934,0)	1 604,1	(1 604,1)	4 091,0	(4 091,0)	2 635,7	(2 635,7)
Total	22 494,2	(22 494,2)	27 143,6	(27 143,6)	49 963,5	(49 963,5)	57 900,6	(49 992,5)

5. Habida cuenta de que esas necesidades se venían repitiendo durante los últimos bienios, aunque no necesariamente para los mismos mandatos, el Secretario General propuso incluir en el esbozo del presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 un crédito por adelantado que eliminara la necesidad de pedir recursos adicionales cuando se renovaran o crearan mandatos durante ese bienio. La Asamblea General no aceptó esa propuesta.

6. Queda de manifiesto en el cuadro que, bienio tras bienio, se necesitan recursos para esos mandatos. Por consiguiente, no sólo es conveniente sino también prudente consignar fondos para dichos mandatos anticipadamente. Ello se puede hacer de dos maneras. Una consiste en incluir el crédito en el esbozo, para lo cual se asentaría en el proyecto de presupuesto por programas una partida para esos efectos. Posteriormente se consignaría esa suma, aunque su utilización quedaría sujeta al mandato legislativo del caso y a la aprobación de la Asamblea General cuando aprobara o renovara los mandatos. La otra consistiría en modificar el fondo para imprevistos añadiendo dos componentes: uno para los mandatos y otro para las actividades que actualmente se sufragan con cargo al fondo para imprevistos. De esas dos maneras, la primera parece más apropiada, ya que permitiría hacer las consignaciones desde el principio y eliminaría la necesidad de nuevas consignaciones cuando se establecieran o renovaran los mandatos.

#### Gastos adicionales que surjan como resultado de la inflación y las fluctuaciones monetarias

7. La cuestión de los gastos adicionales que surjan como resultado de la inflación y las fluctuaciones monetarias y los métodos para sufragarlos ha figurado más de una vez en el programa de la Asamblea General. A lo largo de los años, esta cuestión ha sido objeto de amplios exámenes y estudios. Es un problema complejo para el que no hay soluciones sencillas.

8. El Grupo de Trabajo sobre la Inestabilidad Monetaria, compuesto de 13 Estados Miembros designados por el Presidente de la Asamblea General para estudiar las diferentes soluciones posibles a las dificultades existentes debido a los efectos de la continua inestabilidad monetaria y de la inflación sobre los presupuestos del sistema de las Naciones Unidas, indicó varias alternativas en su informe presentado en septiembre de 1974 (A/9773). La Asamblea General, tras examinarlas, se limitó a tomar nota de que el Grupo de Trabajo no había encontrado alternativas generalmente aceptadas a las prácticas en uso. La cuestión ha vuelto a plantearse en diversas ocasiones, pero no se ha avanzado hacia su solución.

9. El Secretario General examinó la cuestión de la inflación y las fluctuaciones monetarias en un informe presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones (A/42/225 y Add.1), en el cual hacía un análisis de los cambios introducidos en el presupuesto por programas como resultado de los cambios en las tasas de inflación y los tipos de cambio y los ajustes en los costos estándar durante tres bienios. El informe mostraba que el monto de esos cambios podía llegar a los 122,7 millones de dólares, como ocurrió en el bienio 1982-1983.

10. El informe llegaba a varias conclusiones:

a) El efecto de esos ajustes puede ser de tal grado que haga que las economías que puedan obtenerse durante la ejecución del presupuesto sean insuficientes para absorberlos;

b) Incluso si se decidiera que las necesidades adicionales que surgieran debido a variaciones en las tasas de inflación y los tipos de cambio y los ajustes en los costos estándar se deben sufragar reduciendo las actividades de los programas, el monto de las economías que podrían ser necesarias (que no sería posible conocer por anticipado) y el hecho de que la Organización no pueda hacer esas economías a corto plazo obligarían a adoptar de modo permanente medidas como las que se han adoptado para enfrentarse a la crisis financiera de aquel entonces;

c) La magnitud de los ajustes debido a variaciones de las tasas de inflación y los tipos de cambio y los ajustes estándar es tal que hace prácticamente imposible prever desde el principio el monto de los gastos en un bienio.

11. El informe sugería además que, para poder conocer desde el principio el monto máximo de los gastos, sería necesario un crédito para posibles variaciones cuyo monto fuera suficiente para hacer frente a cualquier eventualidad y que, sobre la base de la experiencia adquirida en los últimos bienios (1980-1981, 1982-1983, 1984-1985), un crédito de 125 millones de dólares parecía razonable. Ese crédito podría establecerse al principio del bienio, en el momento de la aprobación del proyecto de presupuesto por programas, mediante una reserva que formara parte de las consignaciones en una sección aparte y se estimara por prorrateo. Los aumentos que se produjeran durante el bienio, incluidos los que se produjeran antes de la aprobación del proyecto de presupuesto por programas, se sufragarían con cargo a esa reserva. En la fase pertinente de las consignaciones, esas necesidades adicionales se incluirían en las secciones correspondientes del presupuesto, y las consignaciones para la sección correspondiente a la reserva se reducirían en los mismos montos. Cuando los cambios dieran como resultado reducciones, éstas también se reflejarían, en la fase de consignación de créditos, en las secciones correspondientes, y las consignaciones para la sección correspondiente a la reserva se incrementarían en los montos aprobados para la reserva. Una vez que se hubiera efectuado la reposición de la reserva, las demás reducciones se acreditarían a los Estados Miembros.

12. El efecto de ese procedimiento sería que los aumentos correspondientes a un bienio no darían como resultado aumentos de la cuotas; dichos aumentos ya habrían sido previstos anticipadamente. Sin embargo, si surgiera la necesidad de reponer la reserva al principio de un bienio, ello podría dar como resultado aumentos considerables del monto de las cuotas.

13. En su informe sobre el particular (A/42/7), la Comisión Consultiva expresó la opinión de que la cuestión requería un mayor estudio e indicó que proyectaba examinarla cuidadosamente con el fin de formular recomendaciones concretas a la Asamblea en su cuadragésimo tercer período de sesiones. La Comisión expresó la opinión de que, hasta que no se dispusiera de esas recomendaciones y en vista de la situación particularmente inestable de los tipos de cambio en ese momento, debería mantenerse el sistema de ajustes entonces vigente.

14. En su informe a la Asamblea General en su cuadragésimo tercer período de sesiones (A/43/929), la Comisión destacó las dificultades inherentes a la previsión de las fluctuaciones monetarias y la inflación. La Comisión examinó el criterio seguido por los organismos especializados a ese respecto y prosiguió describiendo los diversos métodos que se utilizaban. La Comisión concluyó que mitigar los efectos de la inflación y de las fluctuaciones monetarias entrañaba un costo inevitable. La Comisión sugería que, ante esa situación, la Asamblea General podría considerar la posibilidad de mantener el sistema actual en virtud del cual las estimaciones de las necesidades se ajustan todos los años sobre la base de las previsiones más recientes de la inflación y de los tipos de cambio formuladas por el Secretario General.

15. La Comisión citaba la conclusión a que llegaba el Secretario General en su informe (A/42/225 y Add.1) en el sentido de que, en esas circunstancias, parecía que el método actual de realizar esos ajustes a saber, mediante un aumento de las consignaciones y las cuotas cuando se producen gastos adicionales, y una reducción de las consignaciones y las cuotas cuando se produce una disminución de los gastos, quizás siga siendo el método de enfrentarse a esas variaciones que presenta menos inconvenientes.

16. Sin embargo, la Comisión señalaba también que, si la Asamblea General decidía seguir buscando la solución general del problema, podría estudiarse un mecanismo para lograr un mayor nivel de certeza que el que se conseguía entonces. Ese mecanismo podría consistir en el establecimiento de una reserva que cubriría las necesidades adicionales debidas a fluctuaciones monetarias, gastos derivados de la inflación que no corresponden a personal y aumentos estatutarios de los gastos de personal. En su resolución 43/214, la Asamblea General coincidió con el concepto de una reserva que cubra las necesidades adicionales debidas a fluctuaciones monetarias, gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y aumentos estatutarios de los gastos de personal, y pidió al Secretario General que formulara un conjunto de procedimientos para el funcionamiento de la reserva.

17. Además, la Asamblea General decidió examinar en su cuadragésimo cuarto período de sesiones la cuestión del establecimiento de dicha reserva para el bienio 1990-1991. En atención a esa petición, el Secretario General presentó un informe sobre el establecimiento y el funcionamiento de un fondo de reserva (A/44/665).

18. En ese informe, el Secretario General recordaba que, en su informe anterior (A/42/225 y Add.1), había señalado la imposibilidad de absorber tales gastos adicionales, dada su magnitud potencial y la imposibilidad de preverlos con algún grado de precisión. A continuación, afirmaba que la finalidad del fondo de reserva parecería ser reducir al mínimo, en un bienio dado y en la medida de lo posible, los cambios den en el monto del presupuesto por programas como resultado de las variaciones en las estimaciones incluidas en dicho presupuesto respecto de las fluctuaciones monetarias, los gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y los aumentos estatutarios de los gastos de personal; o bien, como señaló la Comisión Consultiva en su informe (A/43/929), lograr un mayor nivel de certeza que el que entonces existía.

19. Considerado en este contexto, el fondo de reserva debía establecerse en un nivel apropiado para satisfacer las necesidades adicionales a que pueda tener

que hacer frente, a saber, las que surjan por variaciones respecto de los gastos previstos incluidos en el presupuesto por programas en relación con las fluctuaciones monetarias, los gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y los aumentos estatutarios de los gastos de personal. No obstante, por definición, tales necesidades sólo pueden ser proyectadas pero no determinadas con precisión.

20. A continuación, el Secretario General afirmaba que, para poder asegurar la predictibilidad y, por ende, una mayor certeza, que es el fundamento del nuevo proceso presupuestario, mediante la determinación desde un comienzo del nivel de recursos de que se dispondrá en un bienio determinado, sería necesario financiar tal reserva. El establecimiento de una reserva como una cifra teórica y la solicitud de consignaciones adicionales a medida que se producen variaciones respecto de las predicciones incluidas en el presupuesto por programas con relación a las fluctuaciones monetarias, los gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y los aumentos estatutarios de los gastos de personal equivaldrían a continuar con el procedimiento actual.

21. El informe definía dos opciones para el establecimiento y la financiación de una reserva: crear un fondo separado del presupuesto por programas o una sección de dicho presupuesto. En ambos casos, la reserva estaría financiada mediante cuotas prorrateadas.

22. En su informe correspondiente (A/44/729), la Comisión Consultiva expresó diversas objeciones al concepto presentado por el Secretario General. La Comisión señaló que la idea de financiar el fondo de reserva desde un comienzo mediante cuotas prorrateadas, incluso antes de que se hubiera determinado la necesidad de recurrir a él, impondría una carga adicional e innecesaria a los Estados Miembros. A continuación, la Comisión observaba que, sobre la base de la propuesta del Secretario General, los Estados Miembros no tendrían, en las etapas iniciales del proceso presupuestario, una idea más precisa que la que tienen actualmente sobre la cantidad total definitiva que deberán pagar y, lo que es más, tendrían que pagar por anticipado ciertas sumas para atender a necesidades que tal vez no se concreten.

23. La Comisión recomendaba que el examen de la cuestión de la reserva se aplazara hasta el cuadragésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, oportunidad en que debería volverse a tratar sobre la base de un nuevo informe del Secretario General. En su resolución 44/200 B, la Asamblea decidió mantener en examen la cuestión de una solución global para el problema de todos los gastos adicionales, incluidos los que son resultado de la inflación y de las fluctuaciones monetarias, y examinarla nuevamente en su cuadragésimo sexto período de sesiones. Sin embargo, la Asamblea no volvió a examinar la cuestión en su cuadragésimo sexto período de sesiones.

24. El establecimiento de un esbozo del presupuesto por programas y de un fondo para imprevistos en virtud de la resolución 41/213 de la Asamblea General obedecía al deseo de los Estados Miembros de conocer desde el principio de un determinado bienio el monto de los recursos que serían necesario durante ese bienio. Ese objetivo se ha conseguido en parte. Gracias al esbozo, el Secretario General tiene una orientación para actuar. El monto inicial del presupuesto y la posible adición mediante el mecanismo del fondo para imprevistos se conocen previamente. Los cambios posteriores debidos a la

inflación y a la fluctuación monetaria han dado lugar al ajuste automático del presupuesto. Cabe considerar que la nueva petición de que se examine una vez más esta cuestión obedece al deseo de una mayor predecibilidad.

25. Los cambios con respecto a la inflación y la fluctuación monetaria durante los bienios anteriores y el actual son los siguientes:

	<u>Fluctuación monetaria</u>	<u>Inflación y ajustes de costos estándar</u>	<u>Total</u>
(Millones de dólares de los EE.UU.)			
<u>Bienio 1994-1995</u>			
Proyecto de presupuesto por programas	(22,2)	281,5	259,3
Consignaciones iniciales	(51,0)	(41,6)	(92,6)
Consignaciones revisadas	66,1	(92,5)	(26,4)
Consignaciones definitivas	<u>45,7</u>	<u>7,3</u>	<u>53,0</u>
Total	38,6	154,6	193,2

Bienio 1996-1997

Proyecto de presupuesto por programas	20,9	156,0	176,9
Consignaciones iniciales	91,0	(1,1)	89,9
Consignaciones revisadas	<u>(60,1)</u>	<u>5,1</u>	<u>(55,0)</u>
Total	51,8	160,0	211,8

26. Estas cifras revelan, o confirman más bien, que los cambios debidos a la fluctuación monetaria y a la inflación son notables. Además, las fluctuaciones monetarias son volátiles e impredecibles y pueden dar lugar a aumentos o reducciones de las necesidades. Éstas pueden ser considerables pero no pueden predecirse.

27. Para hacer posible una mayor predecibilidad, y minimizar, durante un determinado bienio y en la medida de lo posible, los cambios en el monto del presupuesto por programas causados por las fluctuaciones monetarias, los gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y los aumentos estatutarios de los gastos de personal, o, como afirma la Comisión Consultiva en su informe (A/43/929), para lograr un mayor nivel de certeza que el que existe actualmente, puede obrarse de dos maneras. La primera consistiría en absorber el costo de los aumentos derivados de la inflación y de las fluctuaciones monetarias. Habida cuenta de los importes en cuestión, la absorción de ese costo daría lugar a una notable erosión del volumen real de los recursos disponibles en el presupuesto por programas. El problema se agrava debido a la índole de las fluctuaciones monetarias. Dado que éstas no se pueden predecir y

que la Organización no puede poner en práctica con poca anticipación medidas de economía de una magnitud considerable, sería necesario emprender, al iniciarse el bienio, medidas de economía como las que han sido necesarias para cumplir la resolución 50/214 en el bienio actual. Esta opción no parece conveniente.

28. La segunda posibilidad consistiría en establecer un fondo de reserva como el que preveía inicialmente el Secretario General en su informe a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones (A/44/665). La reserva podría financiarse mediante contribuciones prorrateadas y sería repuesta mediante las economías debidas a las variaciones de las previsiones incluidas en el presupuesto por programas con respecto a las fluctuaciones monetarias, los gastos derivados de la inflación que no correspondan a personal y los aumentos estatutarios de los gastos de personal, o bien mediante nuevas contribuciones prorrateadas, según procediere. En las correspondientes etapas de consignación, los ajustes resultantes de esas variaciones de las previsiones serían presentadas a la Asamblea General para su aprobación. El monto aprobado por la Asamblea se incluiría en las consignaciones. En caso de que los ajustes representaran necesidades adicionales, se financiarían mediante la reserva. En caso de que representaran reducciones, se consignarían en la reserva hasta la cuantía aprobada de ésta y la suma que excediera de esta cuantía sería acreditada a los Estados Miembros. Al comienzo de cada bienio, la reserva sería repuesta hasta su cuantía aprobada y, si procediere, la reposición se realizaría mediante contribuciones prorrateadas.

29. Como ha señalado la Comisión Consultiva, la desventaja de ese sistema es que podría imponerse a los Estados Miembros una carga financiera innecesaria, ya que tendrían que pagar por adelantado unas contribuciones que podrían resultar innecesarias.

30. En estas circunstancias, el mecanismo actual para hacer frente a la inflación y a las fluctuaciones monetarias es, posiblemente, el más adecuado.

-----