



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

51º período de sesiones

Viena, 10 a 14 de marzo de 2008

Temas 8 y 9 del programa provisional*

Fortalecimiento del programa contra la droga de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y del papel de la Comisión de Estupefacientes como su órgano rector

Cuestiones administrativas y presupuestarias

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

17º período de sesiones

Viena, 14 a 18 de abril de 2008

Tema 7 del programa provisional**

Directrices de política del programa contra el delito de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el papel de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal como su órgano rector, incluidas cuestiones administrativas, de gestión estratégica y presupuestarias

Cuestiones y dificultades financieras a que hace frente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para aplicar sus mandatos y evaluación inicial de los medios y arbitrios para mejorar la situación financiera

Informe del Director Ejecutivo***

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento del apartado a) del párrafo 9 de la resolución 50/14 de la Comisión de Estupefacientes, y del apartado a) del párrafo 9 de la resolución 16/6 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en que cada comisión, respectivamente, pidió al Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que le presentara un informe anual sobre los medios y arbitrios para mejorar la situación financiera de la Oficina, incluida la situación de sus oficinas extrasede. En este primer informe se proporciona un panorama general de los programas e iniciativas que se emprenderán

* E/CN.7/2008/1.

** E/CN.15/2008/1.

*** El presente informe se preparó en cumplimiento de la resolución 50/14 de la Comisión de Estupefacientes, aprobada el 27 de noviembre de 2007, y de la resolución 16/6 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, aprobada el 29 de noviembre de 2007.



en 2008, que se suma a la información proporcionada en el presupuesto unificado para el bienio 2008-2009. En el informe se describen algunas de las dificultades financieras a que hace frente la Oficina para aplicar sus mandatos, se esbozan las medidas adoptadas para superar esas dificultades, y se presentan algunas propuestas para encarar los problemas.

I. Introducción

1. En sus resoluciones 50/14 y 16/6, respectivamente, la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, pidieron al Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que les presentara un informe anual sobre los medios y arbitrios para mejorar la situación financiera de la Oficina, incluida la situación de sus oficinas extrasede. Este informe se presenta en respuesta a esa petición. En él se describen algunas de las dificultades financieras con que tropieza la ONUDD para cumplir sus mandatos, se esbozan las medidas adoptadas para superar esas dificultades y se presentan varias propuestas para encarar los problemas que pueden atribuirse a la estructura de presupuestación y financiación de la Oficina y a las disposiciones de gobernanza conexas.

II. Estructura de presupuestación y financiación

2. Pocos o ninguno de los programas de las Naciones Unidas tienen una estructura de presupuestación y financiación tan fragmentada como la de la ONUDD. El presupuesto del Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), establecido con arreglo a la resolución 45/179 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990, es aprobado por la Comisión de Estupefacientes en conformidad con el párrafo 2 de la sección XVI de la resolución 46/185 C de la Asamblea, de 20 de diciembre de 1991. El presupuesto del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, establecido con arreglo a la resolución 46/152 de la Asamblea, de 18 de diciembre de 1991, es aprobado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en conformidad con la sección XI de la resolución 61/252 de la Asamblea, de 22 de diciembre de 2006. La proporción de los recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que se asigna a la ONUDD es aprobada por la Asamblea.

3. Los presupuestos del Fondo del PNUFID y del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal se concentran en los recursos sobre los que la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal tienen autoridad directa en materia presupuestaria, es decir, los recursos para fines generales. Estos recursos son contribuciones voluntarias no afectadas que se utilizan para financiar la dirección y gestión ejecutivas de la ONUDD y sufragar los gastos de los programas y de apoyo a los programas tanto en la sede (Viena) como sobre el terreno. En los presupuestos de los dos fondos también se proporciona información sobre la asignación prevista de los fondos para fines especiales y de los ingresos provenientes de contribuciones para fines especiales en concepto de apoyo a los programas. Los fondos para fines especiales son contribuciones voluntarias afectadas con las que se financian las actividades de cooperación técnica y otras actividades sustantivas de la ONUDD en la sede (Viena) y sobre el terreno. Los gastos de apoyo a los programas se recuperan mediante la aplicación de un derecho (de hasta el 13%) a las actividades financiadas con cargo a contribuciones para fines especiales. De conformidad con la instrucción administrativa ST/AI/286, de 3 de marzo de 1982, esos recursos se utilizan en sectores en que existe una relación demostrable entre la actividad de apoyo de que

se trate y las actividades que generaron los ingresos de apoyo a los programas, a saber, las funciones administrativas centrales y de gestión de programas en la sede y las funciones de gestión de proyectos en las oficinas extrasede.

4. Los recursos del presupuesto ordinario recibidos por la ONUDD, aprobados por la Asamblea General en las secciones 1, 16, 22 y 28F del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio 2008-2009 (A/62/6 (Secciones 1, 16, 22 y 28F)), se utilizan para financiar: a) los órganos normativos de la ONUDD y su dirección y gestión ejecutivas y los gastos de los programas y de apoyo a los programas en Viena y en la Sede de las Naciones Unidas; y b) otras operaciones de las Naciones Unidas en Viena cuyas actividades benefician a la ONUDD, incluidas las de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, el Departamento de Seguridad, y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

5. En el cuadro que figura a continuación se resume el desglose del presupuesto unificado de la ONUDD por fuentes de financiación.

Presupuesto unificado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por fuentes de financiación
(en millones de dólares de los EE.UU.)

<i>Fuente de financiación</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2008-2009</i>
1. Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas		
Fondos para fines generales	41	21
Fondos para fines especiales	145	162
Ingresos en concepto de apoyo a los programas	3	19
Subtotal 1	189	202
2. Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal		
Fondos para fines generales	9	7
Fondos para fines especiales	65	79
Ingresos en concepto de apoyo a los programas	1	7
Subtotal 2	75	93
3. Total de fondos voluntarios (1+2)	264	295
4. Presupuesto ordinario de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (secciones 16 y 22)	34	37
5. Total de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (3+4)	298	332
6. Otros fondos del presupuesto ordinario (secciones 1 y 28F)	38	39
7. Presupuesto unificado (5+6)	336	371

6. Hasta 2006-2007 los gastos de apoyo a los programas recuperados por la ONUDD se acreditaban a los fondos para fines generales, salvo que la parte de los gastos de apoyo a los programas correspondiente a los organismos de ejecución externos se contabilizaba por separado. En 2006-2007 el presupuesto de fondos para fines generales de 50 millones de dólares (41 millones de dólares del Fondo del

PNUFID y 9 millones de dólares del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal) se financió con cargo a contribuciones a los fondos para fines generales por valor de 29 millones de dólares y gastos de apoyo a los programas por valor de 21 millones de dólares. A partir de 2008-2009 todos los gastos de apoyo a los programas se presupuestan por separado de los fondos para fines generales. Todos los fondos voluntarios y las secciones 16 (Fiscalización internacional de drogas, prevención del delito y del terrorismo y justicia penal) y 22 (Programa ordinario de cooperación técnica) del presupuesto ordinario son para la ONUDD exclusivamente. La sección 28F del presupuesto ordinario (Administración, Viena) abarca la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, que presta apoyo y otros servicios a la ONUDD así como a otras operaciones con sede en el Centro Internacional de Viena. La sección 1 del presupuesto ordinario abarca la determinación de políticas, la dirección ejecutiva y la coordinación de las operaciones de las Naciones Unidas en Viena.

7. Puesto que la ONUDD es un programa de las Naciones Unidas, los fondos sobre los que tienen autoridad en materia presupuestaria sus órganos intergubernamentales, la Comisión de Estupefacientes, la Comisión de Prevención de Delito y Justicia Penal y la Asamblea General, constituyen su base multilateral, que se compone de recursos en concepto de fondos para fines generales (droga y delito) y la proporción correspondiente a la ONUDD del presupuesto ordinario. En 2008-2009 este presupuesto básico multilateral asciende a 65 millones de dólares, que representan el 20% de los recursos totales, de 332 millones de dólares, de la ONUDD (véase el cuadro *supra*). En lo tocante al Fondo del PNUFID, los recursos consistentes en fondos para fines generales ascienden a 21 millones de dólares, o sea el 10% de los 202 millones de dólares de gastos previstos para 2008-2009. Por lo que concierne al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, los fondos para fines generales -7 millones de dólares- representan el 8% de los gastos por valor de 93 millones de dólares previstos para 2008-2009. Se estima que en 2008-2009 la proporción correspondiente al presupuesto ordinario en los recursos totales de la ONUDD (secciones 16 y 22) ascenderá a 37 millones de dólares, que equivalen al 11% del total proyectado de 332 millones de dólares. En 2008-2009 la ONUDD recibirá 267 millones de dólares, el 81% de sus recursos totales, como fondos para fines especiales: 181 millones de dólares (incluidos los gastos de apoyo a los programas) irán al Fondo del PNUFID, y 86 millones de dólares (incluidos los gastos de apoyo a los programas) al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal. Para el cumplimiento de la misión y el mandato de la ONUDD es crucial que los recursos básicos multilaterales sean suficientes y estables, dado que se utilizan para financiar los elementos permanentes del programa, el apoyo a los programas, la dirección y gestión ejecutivas, y los órganos normativos. Esos recursos son también esenciales para la ejecución y la sostenibilidad de las actividades de la ONUDD que se sufragan con cargo a los fondos para fines especiales.

III. Dificultades relacionadas con la estructura de presupuestación y financiación

8. Las actividades de la ONUDD tienen por objeto contribuir a lograr seguridad y justicia para todos: a proteger al mundo de la delincuencia, la droga y el terrorismo. Esta visión se refleja en la Estrategia de la ONUDD para el período 2008-2011 (E/CN.7/2007/14-E/CN.15/2007/5), preparada en respuesta a la resolución 48/14 de la Comisión de Estupefacientes, de 9 de diciembre de 2005, en que la Comisión instó a la ONUDD a que siguiera elaborando una estrategia general. La Estrategia responde a las necesidades de sus numerosas partes interesadas, y fue cobrando forma en el curso de amplias consultas con Estados Miembros, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otros interesados. Fue aprobada por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 2007/12, de 25 de julio, y 2007/19, de 26 de julio de 2007. En la resolución 50/14 de la Comisión de Estupefacientes y en la resolución 16/6 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la Estrategia de la ONUDD para el período 2008-2011 se armonizó con el marco estratégico de las Naciones Unidas para el período 2008-2009.

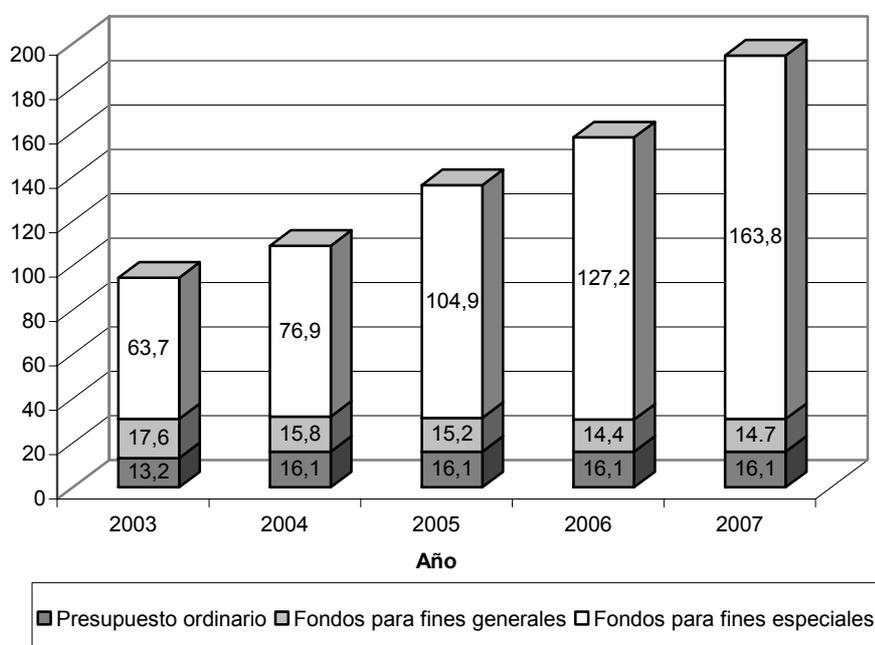
9. La realidad de la ONUDD como oficina integrada con una estrategia unificada para el período 2008-2011 no se refleja ni en su estructura de presupuestación y financiación ni en sus disposiciones de gobernanza. La fragmentada estructura actual de presupuestación y financiación es cara y de engorrosa administración. La presentación de los presupuestos del Fondo del PNUFID y del Fondo para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, así como su examen por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, se han unificado; no obstante, no se ha hecho lo mismo con su examen y aprobación por parte de los Estados Miembros. En este sentido, la ONUDD sigue preparando y presentando dos presupuestos: uno relativo al presupuesto ordinario, presentado a la Sede de las Naciones Unidas (para su inclusión en el presupuesto por programas de las Naciones Unidas), y otro sobre sus fondos voluntarios, el presupuesto unificado, presentado a la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Los dos documentos presupuestarios contienen la misma información, aunque con un enfoque diferente, y se presentan a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en dos ocasiones distintas y a los Estados Miembros en tres ocasiones diferentes. La ONUDD prepara también dos conjuntos de cuentas de acuerdo con dos calendarios diferentes, y esas cuentas se auditan por separado. Está claro que es posible aumentar la eficiencia en esta esfera, por ejemplo mediante un período de sesiones conjunto de las dos Comisiones sobre el presupuesto unificado, la consolidación del Fondo del PNUFID y el Fondo para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, la unificación de los estados financieros de los dos Fondos con los de las Naciones Unidas, y una única auditoría e informe de comprobación de cuentas anual.

10. A pesar de la complejidad de su estructura de financiación, durante los dos últimos bienios (2004-2005 y 2006-2007) la financiación total captada por la ONUDD registró un aumento considerable. Este incremento atañe exclusivamente a los fondos para fines especiales y parece reflejar un cambio estructural de las tendencias de financiación. Si bien ésta es una evolución positiva, particularmente en los casos en que el aumento representa compromisos respecto de proyectos plurianuales, el rápido crecimiento de los fondos para fines especiales ha impuesto

una presión considerable al programa y los servicios de apoyo a los programas de la Oficina. La mayoría de las contribuciones voluntarias están estrictamente asignadas a proyectos específicos y dejan muy poca flexibilidad operacional para responder a los complejos problemas programáticos y de gestión. Ese crecimiento, y los considerables riesgos de gestión, financieros, humanos y de otra índole que lo acompañan, deben mitigarse por medio de aumentos previsibles, seguros y sostenidos de los recursos básicos multilaterales. Lamentablemente, el presupuesto ordinario de la ONUDD ha permanecido invariable en términos absolutos, en tanto que los fondos para fines generales han disminuido. Esta divergencia provocada por la disminución absoluta de los recursos básicos y el aumento de los fondos para fines especiales podría agudizarse aún más, dado que la ONUDD prevé un aumento continuo del volumen de proyectos para los nuevos mandatos relacionados con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional^{1,2}.

Tendencias de la financiación, 2003-2007

(en millones de dólares de los Estados Unidos)



11. Las tendencias de la financiación de la ONUDD durante los cuatro últimos años son sumamente parecidas a las descritas en el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos” (A/62/546). En ese informe se señala

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, N° 39574.

² En 2007, el programa contra el delito (incluidos los proyectos de prevención del terrorismo) representó aproximadamente el 37% del total de las actividades financiadas, en comparación con algo más del 20% en 2006 y alrededor del 10% en 2005.

claramente que la ONUDD es una oficina que depende enormemente de la financiación voluntaria asignada a fines determinados, lo que se traduce en una falta de previsibilidad de los recursos, una falta de flexibilidad en relación con esos fondos y la posibilidad de que se produzcan distorsiones de las prioridades de los programas.

12. En otro documento de sesión se indicarán las resoluciones legislativas aprobadas durante los últimos cinco años que no se han aplicado, o que sólo se han aplicado parcialmente debido a que en algunos casos su aplicación dependía de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios. La renuencia de las dos Comisiones a asignar los costos conexos al presupuesto ordinario y elaborar las necesarias exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas para su presentación a la Quinta Comisión de la Asamblea General ha contribuido a que se produzcan distorsiones del tipo mencionado en el informe de la Dependencia Común de Inspección. La asignación a la ONUDD de mandatos que están sujetos a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios ha puesto trabas a su capacidad para cumplir plenamente los mandatos de las dos Comisiones. Por lo tanto, la ONUDD acoge con agrado la realización de un examen para determinar si es adecuado que se asigne a las esferas de la delincuencia, las drogas y el terrorismo un porcentaje inferior al 1% del presupuesto por programas de las Naciones Unidas.

IV. Medidas adoptadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para hacer frente a sus problemas financieros

13. La disminución absoluta y relativa de los fondos para fines generales y la actual dependencia de la ONUDD de un reducido número de donantes ha creado problemas particulares. Por ejemplo, de 1992 a 1998 las contribuciones anuales medias al Fondo del PNUFID en concepto de fondos para fines generales fueron de 21 millones de dólares. De 1999 a 2005, esas contribuciones disminuyeron a 16 millones de dólares. En 2006 los ingresos de recursos para fines generales de ese Fondo fueron de 14,4 millones de dólares, y en 2007 aumentaron, pero sólo a 14,7 millones de dólares. Si bien se aplicaron medidas de mejora de la eficiencia en función de los costos, la disminución de los gastos con cargo a los fondos para fines generales no pudo igualar la disminución de los ingresos de fondos de ese tipo, en parte debido a los compromisos jurídicos vigentes. El déficit resultante de la diferencia entre ingresos y gastos se financió con cargo a las reservas operacionales. En consecuencia, el saldo de caja de los fondos para fines generales del Fondo del PNUFID, que ascendía a 9,8 millones de dólares en 2001, había disminuido a 7,8 millones de dólares al final de 2007. Además, dado que 2,4 millones de dólares del saldo de los fondos para fines generales son imputables a gastos de apoyo a los programas, al comienzo de 2008 quedaban sólo 5,4 millones de dólares para cubrir unas necesidades presupuestarias anuales de 10 millones de dólares. La situación de los recursos para fines generales del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal es aún más precaria. El saldo de caja actual de los fondos para fines generales es de 4 millones de dólares (excluidos 0,4 millones de dólares correspondientes a gastos de apoyo a los programas), pero a partir de 2008 ese Fondo deberá sufragar el 25% de los gastos totales de la ONUDD con cargo a los fondos para fines generales, y no únicamente el 25% de los gastos

de sus oficinas extrasede, como en el bienio 2006-2007. Ese porcentaje se basa en la participación del Fondo en la cartera total de proyectos financiados con recursos para fines especiales de la ONUDD, y se traducirá en un aumento considerable de los gastos, dando lugar a un déficit proyectado en 2,8 millones de dólares debido a la diferencia entre los ingresos y los gastos de fondos para fines generales en 2008-2009. Este déficit reducirá el saldo de caja correspondiente, que pasará de 4 millones de dólares al final de 2007 a 1,2 millones de dólares al final de 2009. Esa disminución es a todas luces insostenible. De no aportarse nuevas contribuciones a los fondos para fines generales con miras a evitar ese déficit, la ONUDD tendrá que aplicar otras importantes medidas de reducción de gastos en el curso del bienio 2008-2009. Cabe señalar también que en la actualidad casi el 50% de los ingresos de fondos para fines generales del programa contra el delito depende de un solo donante.

14. Los gastos e ingresos de recursos para fines generales del Fondo del PNUFID se han equilibrado ahora, aunque a costa de importantes sacrificios. En 2006-2007 se congelaron 17 puestos que luego se suprimieron en el presupuesto unificado para 2008-2009. Varios otros programas esenciales y de carácter permanente financiados con cargo a los fondos para fines generales se “salvaron” con fondos para fines especiales. No obstante, en 2008-2009, de resultas de cambios en la asignación de los fondos para fines especiales, se requerirá una suma adicional de fondos para fines generales de 1,2 millones de dólares para puestos existentes en la Subdivisión de Análisis de Políticas e Investigación, de la División de Análisis de Políticas y Asuntos Públicos (4 puestos), y en la División de Operaciones (2 puestos). Este aumento fue el resultado de una reevaluación de suposiciones hechas durante la formulación del presupuesto, particularmente con respecto a la disponibilidad ininterrumpida de fondos asignados con flexibilidad por parte de un donante. Estos aumentos de los gastos ponen de manifiesto los riesgos asociados con la utilización de fondos para fines especiales con objeto de reducir la presión ejercida sobre el presupuesto de fondos para fines generales con miras a mantener las funciones prioritarias, y es un duro recordatorio de la inestabilidad y el carácter imprevisible de la financiación de la ONUDD. Incluso la publicación principal de la ONUDD, su *Informe Mundial sobre las Drogas*, depende en forma crítica de la financiación aportada por un único donante.

15. La disminución de los fondos para fines generales ha afectado a toda la ONUDD, incluidas sus oficinas extrasede. En 2006-2007 se exigió a esas oficinas que cargaran una parte significativa de sus gastos de infraestructura/operacionales directamente a proyectos en curso, en conformidad con la decisión de la Comisión de Estupefacientes³:

“Por consiguiente, la Comisión convino en que los factores y fórmulas relativos a costos que se utilizaran para la recuperación de los gastos directos desglosados de los proyectos en curso se acordarían sobre la base de cada proyecto en particular y de cada donante en particular, teniendo en cuenta las correspondientes necesidades de infraestructura de la respectiva oficina extrasede para cada uno de esos proyectos ejecutados directamente por la ONUDD, garantizando que ello estuviera en consonancia con los reglamentos

³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento N° 8 (E/2006/28)*, cap. IX, párr. 142.

financieros de los donantes y que la recuperación de gastos directos desglosados no duplicara cargos ya sujetos a recuperación como gastos de apoyo a los programas.”

16. La disminución de los recursos correspondientes a fondos para fines generales y el importante aumento de los fondos para fines especiales han creado nuevos problemas en relación con la distribución de dichos recursos. En la actualidad la asignación a las oficinas extrasede de recursos correspondientes a fondos para fines generales y de recursos en concepto de gastos de apoyo a los programas es muy desigual. Según la política de las Naciones Unidas al respecto (ST/AI/286), cada oficina extrasede debe recibir el 33% de los gastos de apoyo a los programas obtenidos a través de sus proyectos. Aplicando esta fórmula, 15 de las 20 oficinas extrasede no son autosuficientes desde el punto de vista financiero, con el resultado de que las 5 oficinas extrasede restantes que han conseguido mejores resultados en la movilización de fondos para sus proyectos deben subvencionar a las que no son autosuficientes. Esta distribución sesgada de los recursos agudiza los riesgos financieros y humanos y otros riesgos de la gestión, que son mayores en las oficinas con carteras de proyectos más amplias. La distribución de los ingresos por gastos de apoyo a los programas entre las oficinas extrasede es desigual, pero también lo es la distribución de los gastos de apoyo a los programas entre la sede en Viena y las oficinas exteriores: en total, las oficinas extrasede de la ONUDD cargan con 1,2 millones de dólares más en concepto de gastos de apoyo a los programas de lo que recaudan: los ingresos correspondientes a esos gastos de apoyo a los programas van a parar a programas en Viena, tales como la Subdivisión de Prevención del Terrorismo y la Sección de Asesoramiento Jurídico.

17. En 2008 la ONUDD tomará medidas para realinear su distribución de puestos y recursos correspondientes a fondos para fines generales y gastos de apoyo a los programas. Para ello será necesario efectuar economías en gastos de apoyo a los programas en las oficinas que tienen carteras de proyectos relativamente pequeñas y asignarlas a las oficinas que consiguen los recursos. Esos recursos se utilizarán para apoyar la gestión de programas y proyectos. Se transferirán puestos del cuadro orgánico financiados con cargo a fondos para fines generales (con los titulares, de ser necesario) a las oficinas que tienen un número relativamente grande de personal especializado en proyectos, y los funcionarios destinados a esos puestos cumplirán funciones de gestión de recursos y operacional (y recibirán capacitación adicional, si es necesario).

18. Además de lo anterior, y con efecto a partir del 1º de enero de 2008, la ONUDD ha uniformado sus arreglos de servicios con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los arreglos de servicios de otros programas de las Naciones Unidas. Desde el 1º de enero de 2004, el PNUD estaba autorizado por la ONUDD a cobrar una comisión de apoyo a los programas del 3% con cargo a los fondos de la ONUDD que se gastaban en cuentas del PNUD (además de las comisiones correspondientes a cada transacción previstas en la lista universal de precios del PNUD). La comisión de apoyo a los programas del 3% representa, por sí sola, un pago al PNUD de más de 1 millón de dólares anuales. En 2008-2009 la ONUDD utilizará en medida mucho mayor las modalidades de servicio mencionadas en el memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y el PNUD, de 23 de agosto de 2003, con arreglo al cual el PNUD sólo puede cobrar los derechos previstos en la lista universal de precios. Si bien una transición de esta

índole exige una reconfiguración de los sistemas y procedimientos financieros, operacionales y de tecnología de la información, los beneficios financieros potenciales son considerables y deberían permitir a la ONUDD absorber los aumentos de los costos de personal previstos durante la preparación de su presupuesto unificado para 2008-2009.

V. Medios y arbitrios para hacer frente a los problemas financieros de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

19 En su informe mencionado en el párrafo 12 *supra*, la Dependencia Común de Inspección recomendó que los órganos legislativos de cada uno de los fondos y programas de las Naciones Unidas establecieran un grupo de trabajo intergubernamental encargado de preparar propuestas para una escala indicativa de contribuciones voluntarias a los recursos básicos (por ejemplo, sobre la base del modelo adoptado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)), a fin de presentarlas al examen y la aprobación de los órganos legislativos. En el caso de la ONUDD, como programa de las Naciones Unidas, la recomendación merece ser tomada seriamente en consideración. Siguiendo las recomendaciones sobre gobernanza ambiental a nivel internacional contenidas en la decisión SS.VII/1⁴ de su Consejo de Administración, el PNUMA comenzó a aplicar en 2003 la escala indicativa de contribuciones voluntarias, en una etapa experimental que se prorrogó ulteriormente a 2004-2005 y 2006-2007. La escala indicativa de contribuciones voluntarias tiene por objeto aumentar el monto de las contribuciones de los donantes, ampliando la base de donantes y haciendo que sus contribuciones sean más adecuadas y previsibles⁵. Los resultados iniciales de la introducción de la escala fueron muy prometedores: en una evaluación reciente de la etapa experimental (2003-2006) se concluyó que se había logrado una ampliación considerable de la base de donantes y un aumento de las contribuciones voluntarias de la mayoría de los países donantes⁶.

20. En su informe sobre la ONUDD de 19 de marzo de 2007 (MECD-2006-003), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomendó la creación de un comité consultivo de donantes y beneficiarios para ayudar a aumentar la transparencia del proceso de financiación y de la utilización de los fondos para fines generales. Los inspectores consideraban que ello permitiría a la ONUDD elaborar un enfoque más global de su estrategia de recaudación de fondos. Teniendo presentes las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección y de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, un grupo de trabajo intergubernamental encargado de abordar los graves problemas de financiación asociados con la estructura de presupuestación y financiación de la ONUDD y las disposiciones de gobernanza conexas podría considerar, entre otras cosas, lo siguiente:

⁴ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 25 (A/57/25)*, anexo I.

⁵ Los aspectos fundamentales de la escala indicativa de contribuciones voluntarias se precisan en el anexo I del presente informe.

⁶ UNEP/GC/24/INF/22.

a) Si la proporción de los recursos del presupuesto ordinario correspondiente a la ONUDD es adecuada. Se estima que en 2008-2009 las necesidades presupuestarias básicas multilaterales ascenderán a 65 millones de dólares, de los cuales la parte correspondiente al presupuesto ordinario será de 37 millones de dólares (secciones 16 y 22);

b) Cuál es el mejor modo de garantizar una recaudación estable y previsible de suficientes recursos en concepto de fondos para fines generales; a este respecto, debería examinarse, por ejemplo:

i) la adopción de una escala indicativa de contribuciones voluntarias como la que el PNUMA aplica actualmente respecto de su Fondo para el Medio Ambiente y la Dependencia Común de Inspección recomienda como práctica óptima. En respuesta a la resolución 48/3 de la Comisión de Estupefacientes, titulada “Garantizar una financiación segura y previsible del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas”, en 2005 la Secretaría sugirió oficiosamente aplicar un “modelo indicativo para las contribuciones” al grupo de donantes principales, pero no se pudo lograr un consenso en el grupo. Los principios básicos de la escala indicativa de contribuciones voluntarias y del modelo indicativo para las contribuciones se resumen en el anexo II;

ii) la organización de una conferencia bienal sobre promesas de contribuciones (indicativas) al presupuesto de fondos para fines generales. Para ser fructífera una conferencia de esta índole tendría que celebrarse, a más tardar, dentro de los tres o cuatro meses siguientes a la aprobación oficial del presupuesto bienal, y vincularse a los períodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes y de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal celebrados en el primer semestre del año;

iii) la posibilidad de que los donantes acuerden destinar una parte de sus promesas de contribuciones anuales a fondos para fines generales y una parte a fondos no asignados (por ejemplo el 10%) para mantener un equilibrio sostenible entre los fondos para fines generales y los fondos para fines especiales y conferir flexibilidad a un sistema de financiación que se basa mayormente en asignaciones afectadas a proyectos;

iv) la posibilidad de que los donantes acuerden destinar una parte de los fondos para fines especiales a la financiación temática o mancomunada, lo cual permitiría a la ONUDD armonizar mejor la utilización de esos fondos con su estrategia para el período 2008-2011 y los mandatos de las dos Comisiones;

c) cuál es la mejor manera de garantizar una participación adecuada en la financiación de los gastos de las oficinas extrasede, lo que podría incluir la utilización del principio aplicado a las oficinas del PNUD en los países y a las entidades de contraparte de los países en que se ejecutan programas, tal como se describe en los párrafos 9.01 y 9.02 del reglamento financiero del PNUD citados a continuación⁷:

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “UNDP Financial Regulations and Rules”, abril de 2000, disponible en <http://www.undp.org/execbrd/pdf/UNDPFinRegsRules.pdf>.

“Párrafo 9.01

Contribuciones de los gobiernos anfitriones para financiar los gastos de las oficinas del PNUD en los países

a) El Administrador dispondrá la forma en que se recaudarán las contribuciones en especie o en efectivo convenidas con los gobiernos anfitriones para sufragar los gastos de las oficinas del PNUD en los países correspondientes, con arreglo a los acuerdos concertados entre el Administrador y esos gobiernos. Las negociaciones sobre la cuantía o la forma de esos pagos habrán de ajustarse a las decisiones correspondientes de la Junta Ejecutiva. En las negociaciones deberá tenerse en cuenta la situación económica de los países de que se trate, de resultas de lo cual el Administrador podrá autorizar exenciones parciales del pago de las contribuciones.

b) Las contribuciones en efectivo para financiar los gastos de las oficinas del PNUD en los países se acreditarán en el presupuesto bienal de apoyo del PNUD.

Párrafo 9.02

Contribuciones de contraparte de los países en que se ejecuten programas

a) Los países en que se ejecuten programas ayudarán a sufragar los gastos vinculados a las actividades del programa del PNUD realizadas en ellos aportando, en efectivo, en especie o en ambos, una proporción considerable de los recursos necesarios para tal fin, salvo en casos de dificultades especiales. A la luz de las normas establecidas por la Junta Ejecutiva, la cuantía y la naturaleza de esas contribuciones, así como el momento en que éstas deban aportarse, se determinarán de acuerdo con el país o los países en que se ejecuten programas y se harán constar en el documento del proyecto o el documento de apoyo al programa correspondiente.

b) Las contribuciones de contraparte de los países en que se ejecuten programas se acreditarán en la cuenta de otros recursos del PNUD.”

VI. Conclusiones

21. Para concluir, el curso de acción propuesto para hacer frente a los problemas financieros de la ONUDD puede resumirse como sigue:

a) los Estados Miembros deben reconocer plenamente y mantener el apoyo cada vez más firme prestado durante los últimos años a la ONUDD por muchos países e instituciones, que se ha reflejado en un rápido aumento general de los recursos para los programas y proyectos;

(b) la ONUDD debe seguir armonizando, en el contexto del marco estratégico de las Naciones Unidas, el presupuesto unificado con la estrategia de la Oficina para el periodo 2008-2011, asegurando de este modo una planificación y presupuestación integradas como base para mejorar la presentación de informes basada en los resultados a los Estados Miembros y el cumplimiento de sus directrices de política;

c) los Estados Miembros deben destacar la importancia de disponer de recursos básicos multilaterales estables y previsibles, sin lo cual no es posible ejecutar con eficiencia y eficacia, y en algunos casos ni siquiera simplemente ejecutar, los mandatos cada vez más amplios de la ONUDD ni rendir cuentas al respecto;

d) los Estados Miembros deben considerar la posibilidad de establecer un grupo de trabajo oficioso de composición abierta encargado de estudiar medios y arbitrios para hacer frente a los problemas financieros de la ONUDD teniendo presentes las sugerencias formuladas en la sección V *supra*. El grupo de trabajo podría estar encabezado conjuntamente por los presidentes de la Comisión de Estupefacentes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, del mismo modo que el proceso que culminó en la estrategia de la Oficina para el período 2008-2011.

Anexo I

El sistema de la escala indicativa de contribuciones voluntarias del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

En su séptimo período extraordinario de sesiones, celebrado en 2002, el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su decisión SS.VII/1 sobre gobernanza ambiental a nivel internacional^a, aprobó la aplicación de una escala indicativa de contribuciones voluntarias para ampliar la base de las contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente y aumentar la previsibilidad del financiamiento voluntario del Fondo. La escala indicativa de contribuciones voluntarias tiene en cuenta, entre otras cosas, la escala de cuotas de las Naciones Unidas, además de lo siguiente^b:

- a) Una tasa indicativa mínima del 0,001%;
- b) Una tasa indicativa máxima del 22%;
- c) Una tasa indicativa máxima para los países menos adelantados del 0,01%;
- d) Las circunstancias económicas y sociales de los Estados miembros, en particular las de los países en desarrollo y los países con economías en transición;
- e) Disposiciones para que cualquier Estado miembro que esté en condiciones de hacerlo, pueda aumentar su nivel de contribuciones con respecto del nivel actual.

La escala indicativa de contribuciones voluntarias para 2008-2009 se basará en los principios citados y todas las contribuciones seguirán siendo voluntarias. La escala funciona con promesas de contribuciones bienales y aplica los niveles históricos de las contribuciones como punto de referencia. La escala de cuotas de las Naciones Unidas no impide a los países aumentar sus contribuciones y/o efectuar pagos voluntarios adicionales. Los fondos que excedan de la meta del presupuesto se transferirán a la reserva financiera para aumentarla hasta el nivel necesario.

^a Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 25 (A/57/25)*, anexo I.

^b *Ibíd.*, decisión SS.VII/1, apéndice, párr. 17.

Anexo II

El modelo indicativo para las contribuciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

El modelo indicativo para las contribuciones se presentó al grupo de los principales donantes en una nota informativa de junio de 2005 sobre la financiación sostenible de la infraestructura y los programas básicos de la ONUDD. Los principales factores determinantes del modelo indicativo para las contribuciones eran los siguientes:

- a) Las necesidades del presupuesto de apoyo proyectadas (fondos para fines generales/gastos de apoyo a los programas);
- b) La contribución total promedio del donante en concepto de fondos para fines generales/fondos para fines especiales, como porcentaje de las contribuciones totales durante los tres últimos años (2002-2004);
- c) El porcentaje resultante para cada donante definiría la proporción hipotética bruta que le correspondería de los ingresos en concepto de fondos para fines generales/gastos de apoyo a los programas;
- d) De la proporción bruta correspondiente a cada donante se deduciría el 13% de gastos de apoyo a los programas sobre la base del promedio de sus contribuciones para fines especiales durante el período de tres años;
- e) La cifra resultante sería la participación neta del donante en los ingresos de fondos para fines generales;
- f) Como la estructura de las contribuciones puede cambiar cada año, el modelo indicativo propuesto para las contribuciones se ajustaría anualmente.

Para los países que tuvieran restricciones legislativas que prohibieran las contribuciones directas a los fondos para fines generales, una solución sería asignar sus contribuciones a partes específicas del presupuesto básico. En ese momento se llegó a la conclusión de que la aplicación de un modelo de este tipo garantizaría una financiación segura y previsible y mejoraría la relación entre los fondos asignados y no asignados.
