



Consejo de Seguridad

Distr. general
1° de abril de 2009
Español
Original: inglés

Carta de fecha 27 de marzo de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004)

En nombre del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), y de conformidad con la petición del Consejo en el párrafo 13 de su resolución 1810 (2008), tengo el honor de informarle de que el Comité ha examinado las opciones para perfeccionar y hacer más efectivos los mecanismos de financiación existentes a los efectos de la aplicación de la resolución 1540 (2004) y de transmitir al Consejo el documento preparado por el Presidente del Comité sobre el asunto (véase el anexo).

Le agradecería tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y distribuirlos como documento del Consejo.

(Firmado) Jorge Urbina
Presidente
Comité del Consejo de Seguridad establecido
en virtud de la resolución 1540 (2004)



Anexo

Examen de las opciones relativas a los mecanismos de financiación para la aplicación de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad

Documento preparado por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004)*

Antecedentes

1. El presente documento es una contribución a la labor del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) destinada a preparar un informe sobre mecanismos de financiación que se debía haber presentado al Consejo a más tardar el 31 de diciembre de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 13 de la resolución 1810 (2008) del Consejo, de 25 de abril de 2008. En dicho párrafo, el Consejo instó al Comité 1540 a que alentara y aprovechara plenamente las contribuciones financieras voluntarias para asistir a los Estados en la determinación y satisfacción de sus necesidades para aplicar la resolución 1540 (2004), y pidió al Comité 1540 que considerara opciones para perfeccionar y hacer más efectivos los instrumentos de financiación existentes, y que presentara al Consejo un informe sobre su examen del asunto el 31 de diciembre de 2008 a más tardar.

2. Para el 27 de marzo de 2008, el Presidente del Comité 1540 ya había distribuido una propuesta sobre un mecanismo de financiación voluntaria que habían preparado los expertos que colaboraban con el Comité en su labor. La Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría de las Naciones Unidas había presentado observaciones sobre la propuesta relativa a un mecanismo de financiación voluntaria y había recomendado que el Comité 1540 se sirviera del Fondo Fiduciario para actividades mundiales y regionales de desarme de las Naciones Unidas. Durante la preparación del informe del Comité 1540 presentado al Consejo de Seguridad (S/2008/493, anexo), distribuido el 30 de julio de 2008, el Presidente constituyó un Grupo de Trabajo del Comité 1540 para ultimar el texto de diversos párrafos del informe que contenían referencias a las cuestiones de financiación conexas; en el marco de las deliberaciones del Grupo de Trabajo, la delegación de Francia presentó un proyecto de texto sobre los asuntos relativos a las contribuciones financieras voluntarias. Las versiones finales de los párrafos pertinentes del informe del 30 de julio de 2008 figuran en el apéndice del presente informe. El 10 de diciembre de 2008, la delegación de Francia distribuyó un documento con elementos adicionales para su examen en el presente documento y en el próximo informe.

3. En el presente documento se destacan los siguientes aspectos:

a) Los objetivos de los mecanismos de financiación de acuerdo con los tipos de actividades relacionadas con la resolución 1540 (2004) a las que se ha dado apoyo mediante contribuciones voluntarias hasta la fecha y a las que se puede apoyar del mismo modo en el futuro;

* En la preparación del presente documento se recurrió a diversas fuentes, incluida la Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría de las Naciones Unidas.

b) El nivel del déficit de financiación determinado en los pasados dos años, en comparación con la cuantía actual de fondos asignados al Comité 1540 y la evaluación de los recursos adicionales que pudieran ser necesarios;

c) La información de antecedentes sobre la naturaleza de un fondo fiduciario general de las Naciones Unidas, conforme al modelo del Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme, y el régimen con arreglo al cual se procesarían los recursos tanto antes de incorporarlos al fondo como después de incorporados a éste;

d) Un análisis de las dificultades administrativas o de otra índole que se hubieran planteado en la utilización del fondo o que hubieran sido notificadas por los donantes;

e) Otros tipos de mecanismos de financiación y otros temas que el Comité 1540 acaso quiera examinar;

f) Un análisis de las actividades realizadas hasta ahora para sensibilizar a los donantes respecto de la existencia del Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme y de las actividades del Comité 1540 y para promover donaciones; y propuestas concretas para mejorar esas actividades, incluso mediante una campaña de diplomacia pública en la que se celebrarían activas conversaciones con Estados que no son miembros del Consejo de Seguridad.

4. La Oficina de Asuntos de Desarme ya imputa un código de proyecto especial en el Fondo Fiduciario para actividades mundiales y regionales de desarme para las contribuciones voluntarias destinadas a las actividades de la resolución 1540 (2004), circunstancia que tiene ventajas importantes en cuanto a las economías de tiempo, la limitación de los gastos de puesta en marcha, los procedimientos, la flexibilidad y unos gastos administrativos muy razonables en comparación con otras opciones de menor grado de certidumbre.

5. A los efectos del presente documento, el Presidente del Comité 1540 se ha sustentado en los siguientes supuestos en cuanto a la naturaleza del instrumento de financiación, por ejemplo, el Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme, a saber:

a) Que debe ser voluntario;

b) Que la financiación se debiera emplear de conformidad con las disposiciones reglamentarias y los procedimientos de las Naciones Unidas;

c) Que los fondos se deberían “afectar” a proyectos y actividades 1540;

d) Que se debiera alentar a los donantes a hacer contribuciones voluntarias con un margen de flexibilidad suficiente, a fin de estar en condiciones de atender una amplia gama de proyectos, dadas la amplitud y la profundidad de las obligaciones enunciadas en la resolución 1540 (2004);

e) Que dichos recursos voluntarios han de ser distintos de los consignados directamente por la Asamblea General para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas o los suministrados en régimen bilateral mediante los arbitrios que sirven para encauzar la asistencia exterior de los Estados.

6. Los supuestos del Comité 1540 o de las delegaciones bien pueden ser distintos de los expuestos *supra*. En caso afirmativo, será importante que el Comité 1540 examine esas diferencias antes de proseguir sus deliberaciones.

Objetivos de los mecanismos de financiación

7. La resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad presenta una visión normativa de la forma en que se ha de responder al nexo entre los actores no estatales y las armas de destrucción en masa, que constituye algo más que una mera lista de prescripciones normativas concretas. Por cuanto ese enfoque permite una considerable latitud a los países en la aplicación de la resolución, el mecanismo de financiación de que se trate ha de tener un margen elevado de flexibilidad. El Comité 1540 debe asimismo prever que todo mecanismo de financiación deberá atender a una gran variedad de proyectos y actividades en todo el mundo.

8. Como los recursos, sin embargo, son finitos, ello significa que el Comité 1540 debiera considerar si desea enunciar criterios para tipos de proyectos o actividades específicos que han de recibir apoyo mediante ese mecanismo de financiación. Por ejemplo, el Comité 1540 tal vez quiera hacer hincapié en los proyectos mencionados en los párrafos y apartados de las resoluciones 1540 (2004) y 1810 (2008) o limitar el plazo de los proyectos de acuerdo con su propio mandato.

9. Aunque todos los proyectos apoyados con recursos del mecanismo de financiación necesariamente responderían a los objetivos y requisitos de la resolución 1540 (2004), puede haber un incentivo adicional para algunos donantes en que, en algunos casos, el cumplimiento de los requisitos de la resolución 1540 (2004) pudiera tener efectos o beneficios secundarios positivos en la atención de otras necesidades apremiantes en algunos países. Ello facilitaría, pues, la aplicación de la resolución por ese Estado. Por ejemplo, la mejora de los controles fronterizos y aduaneros a los efectos de aplicar la resolución 1540 (2004) podría también facilitar algunos aspectos de la seguridad del comercio.

10. Entre los proyectos y actividades específicos basados en la resolución 1540 (2004), de acuerdo con los programas de trabajo aprobados, que bien se podrían considerar para la financiación voluntaria, cabe mencionar los siguientes:

a) Los proyectos que apoyen la creación de capacidad o contribuyan a ella y que se concentren en la aplicación en Estados o regiones que tienen ante sí importantes problemas de recursos;

b) La organización de reuniones regionales y subregionales de Estados solicitantes y de posibles asociados que aporten recursos;

c) **El apoyo a la organización de visitas a las regiones y países y a la participación en ellas, entre otras cosas, para ayudar a los Estados a preparar las siguientes fases de aplicación, por ejemplo, mediante la elaboración de los documentos pertinentes solicitados por los Estados y de propuestas de asistencia para facilitar la aplicación;**

d) La contratación de personal temporario y consultores, según las necesidades de cada caso, para facilitar o preparar actividades vinculadas con la resolución 1540 (2004), o contribuir a ellas, en apoyo de la aplicación por los Estados de la resolución 1540 (2004);

e) El apoyo a la designación de un coordinador o director de un proyecto 1540 en las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes cuando sus miembros se hayan comprometido a aplicar la resolución, incluida la elaboración de enfoques regionales de la aplicación, cuando corresponda.

Administración y gobernanza de los mecanismos de financiación

Seguidamente se examinan tres mecanismos de financiación existentes.

Fondo Fiduciario general de las Naciones Unidas

11. El Fondo Fiduciario para actividades mundiales y regionales de desarme es uno de varios “fondos fiduciarios generales” de las Naciones Unidas establecidos de conformidad con los procedimientos de las Naciones Unidas aplicables al uso de recursos presupuestarios. De acuerdo con la Oficina de Asuntos de Desarme, este Fondo Fiduciario dispone de recursos recibidos de diversos donantes, con destino a una amplia gama de actividades dentro del marco general de las actividades de la Oficina, incluidas las actividades 1540. Ello significa que las contribuciones voluntarias a ese Fondo deben estar afectadas a los fines de las actividades vinculadas con la labor del Comité 1540, como las expuestas *supra*.

12. En cuanto al nivel de los fondos recaudados en los últimos dos años, cabe decir que el Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme recibió contribuciones voluntarias de múltiples donantes en 2007 y 2008 que se afectaron específicamente a la serie de talleres regionales sobre la aplicación de la resolución 1540 (2004). Las contribuciones se hicieron de conformidad con la documentación de recaudación de fondos contenida en la cartera de recaudación de fondos de la Oficina, que se puede consultar en el sitio web del Departamento (www.un.org/disarmament). Las contribuciones recibidas para esa actividad afectada fueron suficientes para poder organizar seis talleres en 2006 y 2007 y un taller en 2008.

13. Todo proyecto que se proponga para financiación con contribuciones voluntarias debe ir acompañado de un plan de gastos, sujeto a diversos exámenes, a saber:

a) El jefe de la subdivisión en la Oficina de Asuntos de Desarme realiza un examen sustantivo del proyecto para verificar su coherencia;

b) El jefe de la división en la Oficina de Asuntos de Desarme debe aprobar el proyecto;

c) Por conducto de la Oficina de Asuntos de Desarme, el Director de la División de Planificación de Programas y Presupuesto realiza una auditoría del proyecto. Los planes de gastos ordinariamente se presentan al Director de la División de Planificación de Programas y Presupuesto para el 1º de noviembre, de conformidad con la instrucción administrativa ST/AI/284 sobre los fondos fiduciarios generales.

14. Si el Comité 1540 considerara conveniente crear su propio fondo fiduciario general¹ sería preciso presentar la propuesta al Secretario General o a la Asamblea General, por cuanto no existe un proceso a ese efecto por conducto del Consejo de Seguridad. A la luz de los mismos requisitos aplicables al establecimiento de una dependencia administrativa como la Oficina de Asuntos de Desarme, y de un informe para la adopción de medidas del Secretario General, que recomienda que se reduzca la proliferación de fondos fiduciarios generales de las Naciones Unidas, el Presidente del Comité 1540 recomienda que se continúe utilizando el Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme para administrar las contribuciones voluntarias destinadas a los proyectos y actividades 1540.

Fondo fiduciario de donantes múltiples

15. Existe otro tipo de mecanismo de financiación utilizado por muchas instituciones de las Naciones Unidas² para facilitar la labor y las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas en un régimen de coordinación y colaboración estrechas. Se observa que, si bien tiene donantes múltiples, el Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme no es un fondo fiduciario de donantes múltiples. Aunque haya múltiples donantes que contribuyan a uno o más proyectos en un fondo fiduciario de donantes múltiples, éste es administrado por un director de proyecto que asigna la financiación de acuerdo con los criterios establecidos por los órganos normativos, directivos y de examen.

16. A los efectos administrativos, los fondos fiduciarios de donantes múltiples por lo común utilizan el régimen de “financiación intermediada”. Para los fondos fiduciarios de donantes múltiples, el organismo de las Naciones Unidas establece un agente administrativo mediante un memorando de entendimiento. El agente administrativo actúa como contacto administrativo directo con los donantes, recibe los fondos de éstos y los administra y transfiere al organismo participante de las Naciones Unidas que, a su vez, tiene obligación de rendir de cuentas por las finanzas y los programas.

17. Los programas conjuntos tienen otras opciones de administración financiera distintas de la financiación intermediada que utilizan los fondos fiduciarios de donantes múltiples, tales como arreglos paralelos y mancomunados o una combinación de esas modalidades³. Los programas conjuntos muchas veces mancomunan la labor de dos (o más) órganos de las Naciones Unidas con autoridades nacionales o subnacionales, en el marco de un plan de trabajo y un presupuesto único para llevar a cabo una serie de actividades.

Préstamos no reembolsables

18. Otro tipo de mecanismo de financiación es el préstamo no reembolsable de servicios de personal de fuentes externas al régimen común de las Naciones Unidas. De esa manera, un gobierno u otra fuente externa al sistema de las Naciones Unidas puede adscribir un funcionario a un centro regional de las Naciones Unidas (no a la

¹ De acuerdo con la instrucción administrativa ST/AI/284, de 1° de marzo de 1982 (http://iseek.un.org/webpgdept525_2.asp?dept=525).

² Véase, por ejemplo, el fondo fiduciario utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en www.undp.org/mdtf/trustfunds.shtml.

³ Para más información sobre las opciones de financiación de programas conjuntos, véase la nota de orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sede de las Naciones Unidas en Nueva York ni a las oficinas de Ginebra o Viena), a los fines de realizar actividades de cooperación técnica. Esos préstamos, por lo común, tienen un plazo máximo de tres años y no son reembolsables, esto es, no producen ningún gasto para las Naciones Unidas en concepto de sueldos, prestaciones, seguros, etc⁴. Esta opción podría facilitar, por ejemplo, la designación de un director en un proyecto 1540 en una región.

Otras consideraciones

19. El Comité 1540 acaso quiera examinar su función en la dirección y el examen del uso de las contribuciones voluntarias. El Comité 1540 podría determinar la mejor forma de tramitar esas propuestas en forma transparente, eficaz y eficiente.

Participación y financiación multisectoriales

20. La mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas a los efectos del presente estudio incorporan varios segmentos de los sectores público y privado en las actividades que financian, en calidad de donantes, ejecutores, receptores y promotores. Las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, suelen asociarse con organizaciones de las Naciones Unidas y suministrar financiación y conocimientos técnicos especializados en caso necesario. Análogamente, los donantes privados, tales como las fundaciones, brindan apoyo financiero a las entidades de las Naciones Unidas, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

21. De acuerdo con el apartado d) del párrafo 8 de la resolución 1540 (2004), los Estados deben establecer medios adecuados para colaborar con la industria y el público y para proporcionarles información. El Comité 1540 puede poner a estas diversas entidades de los sectores público y privado en condiciones de adoptar medidas eficaces a fin de aplicar la resolución 1540 (2004). En verdad, el Comité 1540 parece estar en una situación privilegiada para propiciar la cooperación entre esas entidades y explorar las oportunidades de financiación.

Análisis de las dificultades administrativas y de otra índole

22. En cuanto al análisis de las dificultades administrativas y de otra índole observadas en la utilización de los fondos asignados al Comité 1540 dentro del Fondo Fiduciario de la Oficina de Asuntos de Desarme, debe señalarse que la Oficina de Asuntos de Desarme tuvo que emplear sus propios recursos humanos para realizar muchas de las tareas administrativas vinculadas con el uso y la administración de los recursos asignados a los talleres 1540. Ello impuso una carga de trabajo importante a la plantilla ordinaria, en particular a la de la Oficina Ejecutiva de la Oficina de Asuntos de Desarme.

23. Los donantes o posibles donantes no han mencionado problemas vinculados con dificultades administrativas o de otra índole para obtener información sobre el Fondo Fiduciario o aportarle recursos.

⁴ De acuerdo con la Instrucción Administrativa ST/AI/231/Rev.1, de 23 de enero de 1991 (http://iseek.un.org/webpgdept525_2.asp?dept=525).

Oportunidades de sensibilización

24. Para promover las donaciones, en particular en esta época de contracción económica, se podría prestar más atención a la sensibilización de posibles donantes a fin de dar a conocer el Fondo Fiduciario y las actividades del Comité 1540. La Oficina de Asuntos de Desarme ha tratado de sensibilizar a los posibles donantes para movilizar su apoyo con destino a los seminarios y talleres regionales que organiza. Las propuestas de recaudación de fondos se pueden consultar en el sitio web de la Oficina. La Oficina de Asuntos de Desarme realizó consultas bilaterales con donantes conocidos a fin de asegurarse de su apoyo permanente. La Oficina de Asuntos de Desarme también se puso en contacto con diversos donantes potenciales con objeto de recaudar fondos, de resultados de lo cual, en 2008 y 2009 se observó un aumento en la cuantía de los recursos prometidos y aportados por los donantes.

25. Además, por iniciativa del Presidente del Comité 1540, la Oficina de Asuntos de Desarme convocó una reunión especial (en julio de 2007) con representantes de posibles fuentes de asistencia. En el futuro se podrían organizar otras reuniones similares.

26. Entre otras actividades que el Comité 1540 podría considerar, cabe mencionar el seguimiento de las cartas que en diciembre de 2007 cursó a las organizaciones internacionales y regionales en relación con sus programas de asistencia. Además, el Comité puede elaborar y ejecutar una campaña de diplomacia pública con la lista de más de 40 donantes que figura en el sitio web del Comité, actividad que también estaría en consonancia con las propuestas de asistencia aprobadas por el Comité.

27. El Comité 1540 y la Oficina de Asuntos de Desarme podrían también explorar y desarrollar medios para atraer contribuciones voluntarias.

Conclusión

28. El Presidente del Comité 1540 recomienda que se siga utilizando el Fondo Fiduciario para actividades mundiales y regionales de desarme de las Naciones Unidas y que se siga estudiando la cuestión de los mecanismos de fiscalización. El uso de este Fondo Fiduciario permite que el Comité 1540 lleve adelante proyectos y actividades casi inmediatamente y constituye un fundamento más institucional para dar apoyo a la aplicación de la resolución, sin por ello imponer demandas excesivas a su capacidad ni constreñir su discreción con respecto al uso de otros recursos. En consecuencia, el Comité examinará activamente los medios y arbitrios para promover este Fondo Fiduciario mediante una activa diplomacia pública y el seguimiento de su intención de convocar otras reuniones con asociados que puedan tener programas de asistencia 1540.

Apéndice

Disposiciones pertinentes del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) (S/2008/493, anexo) sobre la cuestión de la financiación

114. El 17 de diciembre de 2007, el Presidente saliente del Comité expuso algunas observaciones y propuestas personales con respecto a la labor futura del Comité (véase S/PV.5806). Declaró que, para que los expertos prestaran una asistencia más activa a los países, se debería estudiar la posibilidad de establecer un fondo fiduciario. El Comité ha podido destinar recursos afectados del actual Fondo fiduciario regional y mundial para actividades de desarme, administrado por la Oficina de Asuntos de Desarme, a determinadas actividades de divulgación, pese a que dichos recursos estaban agotados hasta que se recibieron donaciones recientes. Sin embargo, hay varias esferas de asistencia por las cuales los Estados han expresado, de manera reiterada, un interés evidente durante las actividades de divulgación y para las que se necesitarían recursos financieros suplementarios. Entre ellas se cuentan las siguientes:

Ayudar a los Estados Miembros a determinar sus esferas prioritarias de asistencia para aplicar la resolución 1540 (2004), sobre todo a los Estados que tienen dificultades para preparar o elaborar informes sobre dicha aplicación, pero también a los demás Estados que comuniquen su necesidad de asistencia en esferas concretas;

Ayudar a los Estados miembros a redactar los documentos nacionales para aplicar todos los aspectos de la resolución 1540 (2004). Esta actividad es importante para facilitar el levantamiento de un inventario de los programas de asistencia bilateral o multilateral pertinentes que se hayan instituido ya y facilitar también la equiparación de los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia para ocuparse de las esferas prioritarias determinadas por los Estados;

Preparar: i) misiones de expertos a países que hayan solicitado servicios de asesoría sobre la aplicación, que se organizarán entre varios departamentos, y ii) talleres para los Estados Miembros de los grupos o agrupaciones subregionales de Estados que tengan inquietudes parecidas.

115. En el tiempo transcurrido desde 2006, se ha comprobado que hay que aprovechar mejor la financiación voluntaria para ejecutar esas actividades en una escala que se corresponda con las solicitudes de los Estados. Los donantes más importantes se han mostrado interesados en aportar financiación voluntaria a esos efectos. Se podrían potenciar las actividades de asistencia si se orientara a los donantes hacia los medios apropiados para hacer efectivos esos recursos, si se incrementaran las obligaciones de recursos y si se aprovechara al máximo esa financiación voluntaria para llevar a cabo las actividades enunciadas *supra*.

116. En el párrafo 13 de la resolución 1810 (2008), se pidió al Comité que considerara opciones para perfeccionar y hacer más efectivos los instrumentos de financiación existentes y que presentara al Consejo un informe sobre su examen del asunto el 31 de diciembre de 2008 a más tardar.

(...)

140. A fin de promover la plena aplicación, por todos los Estados, de la resolución 1540 (2004), el Comité formula las siguientes recomendaciones en consonancia con la resolución 1810 (2008):

(...)

m) Que el Comité aliente, y aproveche plenamente, las contribuciones financieras voluntarias para ayudar a los Estados a determinar y suplir sus necesidades en materia de aplicación de la resolución 1540 (2004) y que examine fórmulas para potenciar los mecanismos de financiación existentes y acrecentar su efectividad.
