Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre Municiones en Racimo

28 de septiembre de 2020
Español
Original: inglés

Segunda Conferencia de Examen
Lausana, 23 a 27 de noviembre de 2020
Tema 9 del programa provisional
Situación financiera de la Convención

Elementos sobre posibles medidas para velar por la previsibilidad y la sostenibilidad financieras de las cuotas de las Naciones Unidas

Presentado por el Presidente de la Segunda Conferencia de Examen

I. Introducción

1. La Novena Reunión de los Estados Partes, expresó "su profunda preocupación por la situación financiera debida a los atrasos en el pago de las cuotas" y "subrayó la importancia de asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 14 y exhortó a todos los Estados partes y a los Estados no partes que participaban en las reuniones de los Estados partes a que abordaran las cuestiones derivadas de las cuotas pendientes de pago". Asimismo, pidió al Presidente de la Segunda Conferencia de Examen que celebrara consultas sobre las "posibles medidas para velar por la previsibilidad y la sostenibilidad financieras de la Convención sobre Municiones en Racimo".

II. Antecedentes

2. Los gastos de prestación de servicios a las Reuniones de los Estados Partes (REP) en la Convención se sufragan mediante las cuotas de los Estados participantes, de acuerdo con la escala de cuotas de las Naciones Unidas adecuadamente ajustada. La asistencia prestada por el Secretario General a la Convención sobre Municiones en Racimo para la organización de las REP y la Conferencia de Examen se presta en el entendimiento de que no tendrá consecuencias para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y de que los gastos serán sufragados íntegramente por los Estados que participen en la reunión.

3. Como regla general, las facturas se emiten al final del año anterior a la reunión del año correspondiente. Las cuotas son pagaderas en un plazo de 30 días a partir de su emisión por los servicios de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas deben haber recibido los fondos tres meses antes de contraer cualquier compromiso financiero, lo que, a efectos de la Convención sobre Municiones en Racimo, significa que los fondos para cubrir los gastos de la REP deberán haberse recaudado tres meses antes de la reunión.

4. Si bien el reglamento financiero de las Naciones Unidas establece que las actividades extrapresupuestarias como las reuniones de la Convención no deben engendrar un pasivo financiero adicional para la Organización, todos los años, cuando se cierra la cuenta de las actividades anuales, las Naciones Unidas han tenido que reintegrar el

excedente acumulado porque las estimaciones habían superado los gastos efectivos, acreditándolo a los Estados que hubiesen satisfecho íntegramente sus cuotas. Entretanto, las cuotas pendientes de pago de otros Estados partes han dejado a las Naciones Unidas con un pasivo no financiado. En respuesta a esta situación, las Naciones Unidas informaron a los Estados partes, en una nota verbal de fecha 1 de abril de 2019, de que las cuentas de cada año no se cerrarían hasta que se recaudasen todas las cuotas adeudadas o se adoptasen nuevas medidas financieras.

III. La situación financiera y las dificultades de la Convención sobre Municiones en Racimo

5. Las REP de la Convención se han visto afectadas por las (crecientes) dificultades financieras desde la Primera Conferencia de Examen. La Novena REP resultó afectada de manera más significativa, y en su segundo día solo se celebraron consultas oficiosas sin interpretación. Además, los documentos oficiales no se tradujeron sino gradualmente, a medida que se disponía de fondos.

6. Las dificultades financieras se derivan esencialmente de dos razones distintas: los atrasos en los pagos y los impagos.

7. La Convención se enfrenta a un problema de liquidez debido a los atrasos en los pagos. Los servicios de las Naciones Unidas necesitan disponer de liquidez tres meses antes de una reunión para poder seguir adelante con los preparativos. La Convención suele celebrar su REP a principios de septiembre, lo que implica que todas las cuotas deberían haberse recibido a más tardar a principios de junio. Sin embargo, dista mucho de ser esa la situación y una parte significativa de la REP se recauda en un momento posterior del año.

8. El problema de liquidez se agrava por el impago de las cuotas durante el ejercicio económico. Si la tasa de recaudación general ha sido superior a la de otras convenciones de desarme, el déficit acumulado hoy en día equivale ya a cerca del 20 % del presupuesto anual de la Convención (aproximadamente 230.000 dólares de los Estados Unidos). Los impagos se distribuyen entre un número de Estados que adeudan a la Convención sumas relativamente limitadas. En total, 53 Estados están en situación de morosidad. De ellos, 26 arrastran impagos que afectan a un solo ejercicio económico, 13 tienen impagos que cubren dos ejercicios y 14 tienen impagos que afectan a tres ejercicios o más. Cabe subrayar también que 21 de los 53 Estados afectados por impagos son Estados observadores que, en su conjunto, deben algo más de 16.000 dólares (es decir, aproximadamente la mitad de los impagos).

9. El atraso en los pagos y los déficits acumulados hacen que la situación sea cada vez más complicada. Los gastos en que incurren las Naciones Unidas en un ejercicio económico no se liquidan hasta transcurridos varios meses del año siguiente con las cuotas abonadas para el siguiente ejercicio. Evidentemente, eso supone que en estos momentos la solución del problema financiero se está dejando para más adelante y es probable que dicho problema se agrave a menos que se tomen las medidas adecuadas.

IV. Medidas aplicadas o estudiadas para hacer frente a los problemas financieros

Medidas ya aplicadas en el contexto de la Convención sobre Municiones en Racimo

10. En los últimos años, la REP de la Convención, la Presidencia de la Convención o las Naciones Unidas han aplicado varias medidas para hacer frente a los problemas financieros.

11. Los temas financieros se han incluido en el programa de las reuniones de la Convención, se ha incluido una presentación por parte de los servicios de las Naciones Unidas, y en su documento final se han incluido textos instando a los Estados a pagar las cuotas íntegra y puntualmente y solicitando que los atrasos pendientes se abonen con prontitud.

12. La Presidencia se ha puesto en contacto con los Estados partes que se habían atrasado en el pago de la cuota o que de manera regular tenían pagos pendientes; ha subrayado las dificultades que afronta la Convención como consecuencia de ello y los ha alentado a abonar todas las cuotas pendientes lo más rápidamente posible.

13. Las Naciones Unidas han venido publicando en su sitio web un informe mensual sobre la situación de las cuotas e informando al Comité de Coordinación de la Convención sobre la situación financiera en cada una de sus reuniones. En la actualidad, las Naciones Unidas están también enviando facturas digitales individualizadas a los Estados, y no simplemente publicándolas en el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG).

Medidas estudiadas o adoptadas por otras convenciones de desarme

14. Si bien esas medidas han sido útiles (en particular para contribuir a concienciar sobre la situación financiera), no han sido suficientes para garantizar la sostenibilidad financiera de la Convención. Para lograr este objetivo será necesario adoptar otras medidas. Algunas de esas posibles medidas adicionales ya se han examinado en el marco de la Convención y/o han sido adoptadas por otros tratados que se encuentran en una situación similar (es decir, convenciones con sede en Ginebra y cuyas reuniones oficiales son organizadas por las Naciones Unidas).

15. A fin de mejorar la previsibilidad, se ha examinado la cuestión de la facturación a los Estados que no son parte en la Convención y participan en la REP. Es una cuestión particularmente relevante para la Convención sobre Municiones en Racimo, puesto que los Estados que no son parte suponen aproximadamente el 50 % del total de las cuotas pendientes. Actualmente, los Estados observadores que han participado en reuniones anteriores de la Convención sobre Municiones en Racimo se incluyen en la escala ajustada de cuotas para la facturación y se les factura antes de la siguiente reunión. Así, si un observador decide no participar en el evento, su cuota se convertirá en un pasivo para las Naciones Unidas. Por consiguiente, una opción sería facturar a los observadores únicamente cuando hayan participado efectivamente en una reunión. Otra opción es no facturar a los observadores en absoluto, pero esto requeriría modificar el artículo 14, párrafo 1, de la Convención sobre Municiones en Racimo. Tanto la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (2017) como la Convención sobre las Armas Biológicas (2018) decidieron que facturarían retrospectivamente a los Estados que no fueran partes.

16. A fin de hacer frente a los impagos de larga data, se han adoptado medidas en virtud de las cuales todo aquel Estado que acumule dos o más años de atrasos debe concertar un calendario de pagos con la Presidencia de la Convención, con el apoyo de las Naciones Unidas.

17. A fin de desalentar los impagos, varias convenciones han decidido que los atrasos en el pago de las contribuciones pendientes sigan equivaliendo al importe de la cuota inicial facturada al Estado parte de que se trate para el año en cuestión. Actualmente, el Estado parte que está en mora recibe una factura final en la que figura su parte de los gastos reales, que en la mayoría de los casos es inferior a los gastos estimados. En la práctica, ello premia a los Estados partes que pagan una vez finalizado el ejercicio económico.

18. Se han valorado o adoptado medidas diversas para responder a los problemas de liquidez. En particular, destacan:

- El establecimiento de una provisión para imprevistos, que constituye aumento presupuestario único que luego se arrastra. Tanto el Tratado sobre la No Proliferación como la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal crearon una provisión para imprevistos fijada en el 15 % del presupuesto.
- La creación de una reserva operacional. Las reservas de capital establecidas en virtud de los tratados de desarme dependen de las contribuciones voluntarias y permiten una retirada temporal de efectivo que se reembolsa con cargo a las cuotas anuales.
- La aprobación por la REP de estimaciones de gastos, no solo para el próximo ejercicio económico, sino también para el siguiente (es decir, la aprobación de

estimaciones de gastos para un bienio) y la emisión de facturas con la mayor rapidez posible tras la REP (90 días antes del comienzo del ejercicio económico), a fin de alentar el pago anticipado y mejorar la liquidez en el primer semestre de cada año.

19. Otra medida que se ha considerado o adoptado para mejorar la liquidez es que las cuentas para un determinado ejercicio económico no se cierren directamente al comienzo del ciclo siguiente, sino varios meses después (normalmente hasta 12 meses más tarde) cuando se determine el saldo final y los créditos o débitos dimanantes se apliquen al cálculo de las cuotas en la siguiente factura. Algunas convenciones han adoptado esa medida, pero las Naciones Unidas han indicado que no estarían en condiciones de aplicarla. Como se indica en el párrafo 4 *supra*, las Naciones Unidas no están en condiciones de cerrar los libros y devolver los créditos (a menos que se recauden todas las cuotas pendientes), ya que tendrían que asumir pasivos, en contravención de sus normas y reglamentos. El hecho de no cerrar los libros plantea un problema para los Estados que han pagado sus cuotas, pues significa que no se devuelven los créditos que se les puedan adeudar.

20. Una opción que podría estudiarse para cumplir tanto las normas y reglamentos de las Naciones Unidas como las expectativas de los Estados en relación con la devolución de los créditos podría ser la siguiente: a) al cerrar las cuentas de un ejercicio económico, calcular y devolver los créditos con arreglo a la diferencia entre las cuotas pagadas y los gastos reales (es decir, sobre la base del efectivo disponible); b) registrar los créditos que no se puedan devolver a los Estados que hayan satisfecho sus obligaciones al no disponer de financiación para ello (debido a las cuotas impagadas); y c) devolver esos créditos más adelante, a medida que se vayan abonando efectivamente las cuotas atrasadas; esa liquidación habría de tener una periodicidad de entre tres y cinco años.

V. Opciones que ha de examinar la Conferencia de Examen

21. Si bien cabe subrayar que solo el pago íntegro y puntual de las cuotas anuales puede garantizar plenamente la sostenibilidad financiera de la Convención, podrían estudiarse una serie de medidas adicionales a fin de mejorar la situación, como, por ejemplo:

- Seguir aplicando todas las medidas descritas en los párrafos 11 a 13 *supra*, ya sea por parte de la REP (tema del programa de la REP, presentación por parte de los servicios de las Naciones Unidas, texto en el documento final), como de la Presidencia (gestiones con los Estados que se retrasan en sus pagos o tienen cuotas pendientes) o las Naciones Unidas (información económica mensual, presentación de la información del comité de coordinación, facturación individual).
- Solicitar a la Dependencia de Apoyo a la Aplicación que siga proporcionando a los Estados partes un informe mensual sobre la situación de las cuotas a fin de fomentar la concienciación sobre el problema y alentar la puntualidad en los pagos.
- Decidir que todos los Estados que tengan dos o más años de atraso en el pago de sus cuotas concierten con la Presidencia de la Convención, y/o con las Naciones Unidas, un calendario de pagos que les permita liquidar los atrasos pendientes.
- Decidir que a los Estados que no sean Estados partes se les facture retrospectivamente por su participación en las REP/Conferencias de Examen.
- Decidir que el importe de las cuotas pendientes de pago siga siendo el de la cuota inicial facturada al Estado parte de que se trate para el año en cuestión, a no ser que los gastos sean superiores a las estimaciones iniciales.
- Establecer una provisión para imprevistos en la estimación anual de gastos que ascienda al 15 % del presupuesto general.
- Solicitar a las Naciones Unidas que preparen una estimación plurianual de los gastos que abarque un período de dos años para que los Estados partes la aprueben, y que emitan facturas basadas en esas estimaciones 90 días antes del comienzo del ejercicio económico.

- Solicitar a las Naciones Unidas que cierren las cuentas de cada ejercicio económico dentro de los 12 meses siguientes a la conclusión de este, momento en el cual: a) los créditos para los que se disponga de financiación se devolverán a los Estados que hayan pagado sus cuotas, y b) los créditos para los que no haya financiación se registrarán y se devolverán en una fecha posterior a medida que se vayan pagando las cuotas pendientes, y esa liquidación se producirá cada cinco años.