



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

SCPF/110
DIST. LIMITADA

Original: inglés
17 de octubre de 2013

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

DÉCIMA TERCERA REUNIÓN

29 y 30 de octubre de 2013

INFORME DEL PRESIDENTE

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

INFORME DEL PRESIDENTE GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Antecedentes

1. Con el fin de encontrar una solución sostenible a la cuestión del financiamiento esencial de la OIM, en mayo de 2010, el Comité Permanente de Programas y Finanzas (CPPF) estableció el Grupo de Trabajo sobre la Reforma Presupuestaria, abierto a los Estados Miembros interesados y conducido por el Presidente de la Mesa del Consejo. Se confirió al Grupo de Trabajo la tarea de examinar la cuestión de la reforma presupuestaria y de presentar recomendaciones al CPPF.

2. Tras los informes sobre la marcha de los trabajos (documentos SCPF/53 y SCPF/63) sometidos a consideración del CPPF en noviembre de 2010 y mayo de 2011, respectivamente, y un *addendum* conexo (documento SCPF/53/Add.1) difundido en enero de 2011, el siguiente informe (documento SCPF/66), presentado en noviembre de 2011, hizo referencia a dos proyectos de resolución, uno de ellos sobre el establecimiento de un mecanismo de financiación de situaciones de emergencia relativas a la migración (documentos SCPF/67, y SCPF/67/Rev.1), y el otro referente a la incorporación de las contribuciones prorrateadas de los nuevos Estados Miembros a la Parte de Administración del Presupuesto (documento SCPF/68). Ambas resoluciones (Resoluciones Nos. 1229 y 1230 contenidas en el documento MC/2340) fueron aprobadas por el Consejo en diciembre de 2011.

3. Seguidamente, el Grupo de Trabajo se centró en revisar y consolidar las resoluciones presupuestarias de la OIM, y en revisar asimismo el Mecanismo de Previsión y Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional¹, a fin de conferir flexibilidad a su utilización. En mayo de 2012, se presentó un informe al CPPF (documento SCPF/82), acompañado de un documento que contenía un proyecto de resolución (documento SCPF/83), y de otro documento en el que se proponían cambios al Mecanismo de Previsión y Reserva de Ingresos de Apoyo Operacional (documento SCPF/84), y una propuesta para que la reserva se redujera a 5 millones de dólares EE.UU. En julio de 2012, el Comité Ejecutivo respaldó ambos documentos mediante la aprobación de la Resolución N° 134 y, en noviembre de 2012, el Consejo aprobó la Resolución N°1240 en virtud de la cual aprobaba dichas decisiones. En el siguiente informe (documento SCPF/93), presentado en octubre de 2012, se subrayó la necesidad de que el Grupo de Trabajo prosiguiera su labor, centrándose a corto plazo en la realización de un estudio de viabilidad sobre la recaudación de fondos en el sector privado.

4. En mayo de 2013, el Grupo de Trabajo sometió al CPPF un nuevo informe (documento SCPF/102), en el que se exponían a grandes rasgos los resultados del estudio antedicho. Se señaló que, si bien existía la posibilidad de aumentar los fondos privados, ello exigiría una inversión anual de 1,7 millones de dólares EE.UU. durante un periodo de cinco años, a fin de obtener un flujo de ingresos de 20 millones de dólares EE.UU. al año. Asimismo, todos los ingresos obtenidos se asignarían a proyectos, por lo que probablemente no contribuirían a la estructura esencial de la OIM. Así pues, se consideró oportuno retomar esta cuestión en una fecha ulterior.

5. También se señaló que la Administración había puesto de relieve que la estructura esencial no se había mantenido a la par del crecimiento de la Organización, ya que las unidades esenciales funcionaban al límite de sus posibilidades, lo que acrecentaba el riesgo de una supervisión inadecuada, de fraudes no detectados, de déficits en proyectos, de

¹ Antiguamente denominados Ingresos Discrecionales.

malversación de fondos de donantes y de pérdida de oportunidades. En razón de la magnitud del problema, se estaba considerando un modelo de consolidación del presupuesto, inclusive eficacias en función de los costos, fuentes alternativas de financiamiento, e incrementos en las contribuciones prorrateadas y en el porcentaje de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, para su implementación durante un periodo de tres años.

6. Se exploraron otras dos posibilidades para preservar recursos. Primeramente, se señaló que podrían mejorarse los acuerdos concluidos con los países anfitriones para que confirieran a la OIM unas condiciones más favorables, a través de exenciones de impuestos y privilegios similares a los que se otorgan a los organismos de las Naciones Unidas, y que las auditorías de proyectos, que actualmente están a cargo de muchos donantes, tal vez podrían racionalizarse mediante el recurso a una auditoría única o a un auditor único. Además, se indicó que estas iniciativas darían lugar a verdaderas economías, que reducirían más aún la carga administrativa y financiera.

Iniciativas actuales – Presentación de dos resoluciones para su aprobación

7. Desde su último informe presentado al CPPF, el Grupo de Trabajo ha realizado notables progresos. Sus reuniones tuvieron lugar el 15 de mayo, 28 de junio, 26 de julio, 23 de septiembre y 17 de octubre de este año. Las labores se centraron en la revisión de propuestas con el fin de mejorar la situación del financiamiento esencial, por tanto, se someterán a la consideración de la Décima tercera Reunión del CPPF dos documentos, que contendrán proyectos de resolución. La resolución relativa al financiamiento de la estructura esencial propone un modelo de consolidación del presupuesto con el fin de encarar el descubierto de la estructura esencial (documento MC/2389), mientras que la resolución sobre la mejora de los privilegios e inmunidades conferidos a la Organización por los Estados aborda la necesidad de obtener privilegios e inmunidades similares a los que se otorga a los organismos especializados de las Naciones Unidas (documento MC/2390).

Financiamiento de la estructura esencial

8. Hubo un consenso general tanto en cuanto a la necesidad de reforzar la estructura esencial como al nivel de financiamiento requerido, a saber, 17 millones de dólares EE.UU. Aunque la OIM ha experimentado un notable crecimiento, las contribuciones prorrateadas se han mantenido relativamente estáticas, ya que, durante 18 años, la Organización ha estado sujeta a un crecimiento nominal cero (CNC). Si bien los Ingresos de Apoyo Operacional se han incrementado debido al aumento de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, este incremento no ha sido suficiente para compensar la invariabilidad de las contribuciones prorrateadas. Como consecuencia, las restricciones financieras que impidieron llevar a cabo incrementos reales en el presupuesto esencial han restringido la estructura esencial en un momento en que debería haberse consolidado para poder apoyar las demandas de una creciente base programática. Las unidades de apoyo, al no disponer de más recursos, funcionan al límite de sus posibilidades, y padecen de las insuficiencias en los servicios lo que no les permiten llevar a cabo su mandato. Esto ha acrecentado considerablemente los riesgos financieros, como el fraude y la mala gestión.

9. La resolución sobre el financiamiento de la estructura esencial se redactó después de analizar detenidamente el modelo de consolidación del presupuesto, tal como se notificó inicialmente al CPPF en mayo de 2013. Tras las deliberaciones celebradas, que permitieron mejorar el modelo sobre la base de las propuestas de los Estados Miembros, y tras considerar diversas opciones, la resolución propuesta comprende ahora las siguientes medidas que deberán ponerse en práctica en un periodo de tres años: a) incrementos del 4%

(no compuestos) en las contribuciones prorrateadas entre 2014 y 2016; b) un incremento porcentual en los Ingresos por gastos generales a cargo de todos los nuevos proyectos, que pasará del 5% al 7%; c) otras eficacias en función de los costos, y d) fuentes alternativas de financiamiento, en particular adscripciones. En la resolución también se pone de relieve la necesidad de avanzar hacia unos procedimientos de auditoría únicos o racionalizados, y se alienta a los Estados Miembros a recurrir al mecanismo de auditoría de la OIM, en lugar de llevar a cabo sus propias auditorías de proyectos específicos.

10. Durante las deliberaciones, se esgrimieron argumentos convincentes en apoyo de la resolución. A continuación se resumen algunas de las consideraciones clave:

- a) El incremento presupuestario es nominal para la mayoría de los Estados Miembros – Durante las deliberaciones se señaló que el incremento en las contribuciones prorrateadas podría suponer una carga para los presupuestos de los Estados Miembros en una época de dificultades económicas, y que el complejo clima económico imperante hacía difícil que se contemplara la posibilidad de aumentar los compromisos financieros para cualquier organización internacional. No obstante, se señaló que en una organización como la OIM, que cuenta con 151 Estados Miembros, siempre habría algunos Miembros que experimentarían dificultades económicas, lo cual no debería constituir un obstáculo a la hora de tomar decisiones razonadas sobre la viabilidad financiera a largo plazo de la Organización. Se indicó además que el incremento en las contribuciones prorrateadas era bastante pequeño en términos nominales —menos de 10.000 francos suizos para la mayoría de los Miembros—, y particularmente insignificante en el caso de aquellos Miembros cuyas contribuciones disminuirían en 2014 debido a la aplicación de la nueva escala de cuotas de las Naciones Unidas.
- b) No se debería penalizar a las “instituciones ejemplares” – La OIM ha sido una institución ejemplar, al ceñirse a presupuestos sujetos mayormente a un CNC durante 18 años, y no cejar en su empeño por adoptar medidas eficaces en función de los costos con el fin de desplegar su actividad dentro del restrictivo entorno presupuestario, al tiempo que aplicaba medidas que proporcionaban un alivio temporal. Dichas medidas han comprendido un ambicioso programa de deslocalización de las funciones esenciales desde Ginebra a localizaciones más baratas en Manila y Panamá, así como la imposición de una política rigurosa de viajes del personal, soluciones internas eficientes de tecnología de la información, y el mantenimiento de un alto porcentaje de personal contratado a nivel local, en lugar de contratar a personal expatriado, lo que siempre resulta más oneroso. Dados estos antecedentes de eficacia en función de los costos y de rendición de cuentas financieras, la aprobación del incremento presupuestario propuesto dará a entender claramente a otras organizaciones que, lejos de penalizarse a las instituciones ejemplares, se les recompensa ampliamente.
- c) El incremento de las contribuciones prorrateadas es un componente esencial – Durante las deliberaciones se señaló que algunos Miembros tenían dificultades para acomodarse a los incrementos en las contribuciones prorrateadas, y se planteó si el modelo podía lograr su objetivo y resolver el problema sin necesidad de aumentar las contribuciones prorrateadas. No obstante, se determinó que el componente de contribuciones prorrateadas era esencial para el éxito del modelo, ya que:
 - i) Proporciona casi el 30% del financiamiento del modelo, a saber, unos 5 millones de dólares EE.UU. de los 17 millones de dólares EE.UU. requeridos, importe que no puede obtenerse de otras fuentes;

- ii) Proporciona beneficios inmediatos el primer año, mientras que el incremento de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos será más lento, y se hará efectivo a medida que se vayan alineando los nuevos proyectos;
- iii) Proporciona predictibilidad y sostenibilidad, de tal modo que la estructura esencial permanente no dependa totalmente del financiamiento variable proveniente de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos;
- iv) Impide una mayor erosión del presupuesto esencial debido a la inflación, que ha sido una de las repercusiones desfavorables de la aplicación prolongada del CNC.

Adicionalmente, se señaló que hay una serie de funciones esenciales que no deben financiarse mediante ingresos asignados a proyectos, y se citó a título de ejemplo la Oficina del Inspector General, que debería ser independiente de los proyectos que audita con miras a garantizar la eficacia de su labor. Se sostuvo que, al recurrirse en mayor grado a las contribuciones prorrateadas y adoptarse como referencia la política de crecimiento real cero para los presupuestos a partir del 2017, el modelo sería más sostenible a largo plazo. Sin embargo, esto se consideró demasiado ambicioso, por lo que el Grupo de Trabajo decidió reconsiderar la situación en el transcurso de 2016.

- d) Posibilidad de pasar de contribuciones voluntarias a contribuciones prorrateadas – Como medida excepcional, algunos Miembros que se enfrentan a unas estrictas normas presupuestarias han optado por encarar esta dificultad convirtiendo una parte del financiamiento voluntario en contribuciones prorrateadas, lo cual ha permitido reequilibrar el bajo nivel de contribuciones prorrateadas para cubrir las funciones esenciales de la Organización, con el alto nivel de financiamiento voluntario asignado a proyectos. Éste podría ser un medio eficaz para que los Miembros asimilasen el modelo de consolidación del presupuesto que se ha sugerido, y que sería aceptable para la OIM.
- e) Razones que justifican el incremento propuesto de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos – En lo que respecta a las razones que justifican el incremento porcentual de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos al 7%, algunos Miembros preguntaron si el porcentaje podía ser más elevado, o aplicarse de una manera más general, con el fin de sustituir otros elementos del modelo, tales como el incremento de las contribuciones prorrateadas. Sin embargo, se señaló que existían limitaciones a lo que se podía lograr a través de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. Los Ingresos fijos y estatutarios por gastos generales a cargo de proyectos para dos donantes principales, a saber, la Unión Europea y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas, son del 7%, lo que representa un límite máximo para que los porcentajes se apliquen de manera justa y equitativa a los Miembros. En el caso de proyectos financiados por países en desarrollo, se aplican porcentajes menores de Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, lo cual se ha concebido como un incentivo para que dichos países contribuyan y así ampliar la base de financiamiento de la OIM.
- f) El modelo es una solución de compromiso – Hubo considerables deliberaciones sobre las ponderaciones relativas de los dos principales componentes del modelo, a saber, el incremento en las contribuciones prorrateadas y el aumento porcentual en los ingresos por gastos generales a cargo de proyectos. En ese contexto, los Estados Miembros, a ambos extremos del abanico, expresaron diferentes opiniones sobre el elemento que consideraban más importante. Algunos preconizaron un mayor incremento en las contribuciones prorrateadas, señalando las ventajas de la responsabilidad compartida y de la plena participación de los Miembros, mientras que otros expresaron su preferencia

por el aumento de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos, que impone una carga a los donantes que utilizan los servicios de la OIM. A fin de tener en cuenta las opiniones de los Miembros, se cambiaron las ponderaciones relativas entre ambos componentes: la propuesta inicial de incrementos anuales sucesivos del 5% en las contribuciones prorrateadas se redujo a un incremento anual del 4%, y se extendió el aumento inicialmente propuesto de los Ingresos por gastos generales a cargo de proyectos humanitarios, del 5% al 7%, para que abarque todos los nuevos proyectos. Por lo tanto, el modelo propuesto representa un compromiso efectivo entre puntos de vista divergentes.

Mejora de los privilegios e inmunidades otorgados a la Organización por los Estados

11. La resolución sobre la mejora de los privilegios e inmunidades, conferidos a la Organización por los Estados, se redactó tras deliberaciones que pusieron de relieve que la falta de acuerdos apropiados con los países de acogida impedía una gestión eficaz en función de los costos, al tiempo que generaba desigualdades entre los Estados Miembros que otorgaban plenos privilegios e inmunidades a la OIM y aquéllos que no. Tal como señalaron las delegaciones en la Décima segunda Reunión del CPPF, en mayo de 2013, los privilegios e inmunidades repercuten en todos los aspectos de la labor de la Organización, por tanto, se ha preparado una resolución aparte con el fin de abordar ampliamente la cuestión.

12. Durante las deliberaciones se señaló que mejorar los acuerdos con los países de acogida creaba eficiencias puesto que al proporcionar exenciones de impuestos se reducirían los costos de la OIM en el país concernido. La Organización ha suscrito diversos acuerdos con los Estados Miembros, y muchos de ellos no ofrecen las mismas exenciones de impuestos. Si se uniformizaran los acuerdos, no sólo se gozaría de los beneficios que conlleva la obtención de dichas exenciones sino que además se reduciría la carga administrativa que representa para la OIM mantener diferentes sistemas —inclusive en lo que atañe a las planillas de pago— adaptados a las particularidades de cada acuerdo. Dada la necesidad de abordar esta cuestión, el proyecto de resolución afirma la importancia que revisten los acuerdos con los países de acogida, que incluyen exenciones de impuestos y otros privilegios e inmunidades, y propone que se considere como norma apropiada los privilegios e inmunidades otorgados a los organismos especializados de las Naciones Unidas. La resolución insta al Director General a que suscriba acuerdos que prevean la concesión de dichos privilegios e inmunidades.

Recomendación

13. Cabe destacar el entorno positivo y constructivo que ha prevalecido en las deliberaciones en el Grupo de Trabajo, lo cual refleja la voluntad general de avanzar hacia una solución sostenible. La Administración ha sido de gran ayuda, al proporcionar documentos de trabajo y explicar los aspectos técnicos de las cuestiones, incluidas las medidas de eficacia en función de los costos que están adoptándose con objeto de proporcionar cierto alivio para que la situación sea más llevadera. Durante los exhaustivos debates, se esgrimieron numerosos argumentos tanto a favor como en contra de las resoluciones propuestas. El Grupo de Trabajo ha alcanzado prácticamente un consenso sobre las dos propuestas, tal como se refleja en los documentos MC/2389 y MC/2390. El Presidente estima que las deliberaciones técnicas e intercambios de fondo sobre las cuestiones antedichas han dado su fruto, por lo que el Grupo de Trabajo ha cumplido con su mandato. Por consiguiente, recomienda al CPPF que apoye las resoluciones, y las someta a la aprobación del Consejo, en noviembre de 2013.