



UNEP



**Programa de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**

**Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación**

Distr.: General  
23 de abril 2008

Español  
Original: Inglés

---

**Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento  
fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos  
químicos peligrosos objeto de comercio internacional  
Conferencia de las Partes**

**Cuarta reunión**

Roma, 27 a 31 de octubre de 2008

Tema 6 e) del programa provisional\*

**Cuestiones derivadas de reuniones anteriores de la Conferencia de las Partes:  
Estudio más detallado sobre las ventajas y desventajas de utilizar el euro,  
el franco suizo o el dólar de los Estados Unidos como moneda para  
la contabilidad y el presupuesto del Convenio**

## **Estudio más detallado sobre las ventajas y desventajas de utilizar el euro, el franco suizo o el dólar de los Estados Unidos como moneda para la contabilidad y el presupuesto del Convenio**

### **Nota de la Secretaría**

1. En su tercera reunión, la Conferencia de las Partes tuvo ante sí una nota de la Secretaría en la que figuraba un estudio sobre las ventajas y desventajas de utilizar el euro, el franco suizo o el dólar de los Estados Unidos como moneda para la contabilidad y el presupuesto del Convenio (UNEP/FAO/RC/COP.3/18), que había llevado a cabo en cumplimiento de la decisión RC-1/17.
2. Habida cuenta de que varios representantes opinaron que no había motivo suficiente para introducir cambios en la situación reinante, la Conferencia de las Partes decidió que la cuestión volviera a examinarse en su cuarta reunión. A fin de poder prepararse para el debate, las Partes solicitaron a la Secretaría que, de conformidad con la decisión RC-3/7, hiciera un estudio más detallado sobre el tema. En el anexo de la presente nota se reproduce el examen más detallado solicitado.

---

\* UNEP/FAO/RC/COP.4/1.

3. La Conferencia de las Partes tal vez desee:
  - a) Tomar nota del estudio más detallado y estudiar las posibles medidas que se proponen en la sección III;
  - b) Adoptar una decisión, basada en la información adicional que se suministra, sobre los modos de reducir la exposición del presupuesto del Convenio de Rotterdam a las fluctuaciones del tipo de cambio.

## Anexo

# Estudio más detallado sobre las ventajas y desventajas de utilizar el euro, el franco suizo o el dólar de los Estados Unidos como moneda para la contabilidad y el presupuesto del Convenio de Rotterdam

## I. Introducción

1. Desde sus comienzos el presupuesto y el programa del Convenio de Rotterdam se han visto afectados por la inestabilidad monetaria. En su primera reunión, a la luz de la decisión sobre la ubicación de la Secretaría y la experiencia de otros acuerdos e instituciones internacionales, la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que emprendiera un estudio de las ventajas e inconvenientes de utilizar el euro, el franco suizo, o el dólar de los Estados Unidos como moneda para la contabilidad y el presupuesto del Convenio, que la Conferencia examinaría en su tercera reunión. El estudio, que se incluyó en el anexo I del documento UNEP/FAO/RC/COP.3/18, contenía estimaciones de la exposición a las fluctuaciones monetarias y describía tres opciones para limitar esa exposición. También se señaló que ni el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ni la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tenían la capacidad necesaria para operar, rendir cuentas o presentar informes respecto de sus fondos en euros o francos suizos.
2. Tras los debates, la Conferencia de las Partes decidió posponer el examen de la cuestión hasta su cuarta reunión y, en su decisión RC-3/7, pidió a la Secretaría que realizara un estudio más detallado sobre el tema, teniendo en cuenta:
  - a) La experiencia adicional que se hubiese adquirido con respecto a la exposición a las monedas
  - b) La capacidad del PNUMA y de la FAO para presupuestar, hacer la contabilidad y presentar informes financieros en las monedas que son objeto del estudio;
  - c) La experiencia de la FAO en la división de cuotas en más de una moneda;
  - d) La experiencia de otras secretarías de convenios, de los organismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales que presupuestan, hacen su contabilidad y presentan informes financieros en francos suizos, euros o dólares de los Estados Unidos.
3. El documento que se presenta contiene el estudio más detallado solicitado. El documento está compuesto de tres secciones: en la primera sección se hace una reseña de los debates anteriores que celebraron las Partes en relación con esta cuestión; en la segunda se hace un análisis de la información proporcionada por la FAO, el PNUMA y otros acuerdos ambientales multilaterales; y en la tercera se proponen posibles soluciones y se plantean algunos puntos que las Partes tal vez deseen tener en cuenta a la hora de estudiar las soluciones propuestas.
4. Si bien el presente documento se refiere específicamente a la Conferencia de las Partes y a la situación particular del presupuesto del Convenio de Rotterdam, resulta útil un análisis hecho desde un punto de vista más amplio para comprender cabalmente la cuestión. Por consiguiente, se ha preparado, y presentado en el apéndice I del presente documento, un breve relato de la historia de la inestabilidad monetaria en el sistema de las Naciones Unidas y el modo en que los organismos han hecho frente a ese problema a lo largo de los años.

## II. Análisis de la información reunida

### A. Experiencia de las secretarías de otros acuerdos ambientales multilaterales

5. De conformidad con la decisión RC-3/7, la Secretaría se puso en contacto con 16 acuerdos ambientales multilaterales y les solicitó que le proporcionaran información sobre el tema objeto de esa decisión. En el apéndice II se presenta un resumen de las 13 respuestas que recibió la Secretaría a su carta de fecha 29 de mayo de 2007.

6. A excepción de un acuerdo ambiental multilateral que no forma parte de la comunidad de las Naciones Unidas y se maneja para todas sus operaciones en francos suizos, las respuestas indican que todas las cuentas se llevan en dólares de los Estados Unidos. De los acuerdos ambientales multilaterales que funcionan con cuotas, ninguno ha introducido un sistema de división con arreglo al cual las contribuciones se calcularían y pagarían en dos monedas. Sin embargo, en algunos las cuotas de las Partes se calculan en euros (en lugar de en dólares de los Estados Unidos), moneda en que se maneja el presupuesto y el país en el que está ubicada la secretaría. De todos modos, las respuestas recibidas no son unánimes en cuanto a si esta modalidad ha resuelto por completo los problemas. Si bien las secretarías mencionadas afirmaron que las cuotas en euros ayudaron a crear una cierta estabilidad de los presupuestos, algunas han notificado dificultades en la administración, la contabilidad y la presentación de informes relativos a los presupuestos. Un acuerdo ambiental multilateral recientemente volvió a la modalidad que utilizaba anteriormente, cambiando del franco suizo al dólar de los Estados Unidos, de conformidad con las prácticas del organismo en el que tiene su sede, a pesar del hecho de que la secretaría se encuentra en Ginebra.

7. Si bien es claro que algunos de estos acuerdos están encontrando problemas similares a los del Convenio de Rotterdam a raíz de la caída actual del valor del dólar de los Estados Unidos, otros no han notificado problemas particulares causados por las divisas. Cabe mencionar el hecho de que ningún acuerdo ambiental multilateral tiene el problema de la "situación de las tres monedas" del Convenio de Rotterdam. La conclusión que se extrae de este sondeo es que otros acuerdos ambientales multilaterales tienen una experiencia limitada de la cual el Convenio de Rotterdam no puede, a primera vista, obtener beneficio alguno.

## **B. Experiencia de la FAO y del PNUMA**

8. La Secretaría se comunicó con la FAO y con el PNUMA el 25 de mayo de 2007 para que le proporcionaran información en relación con la decisión RC-3/7. A continuación se presentan en forma resumida las dos respuestas recibidas.

9. La FAO es un organismo especializado y opera desde el año 2004 con un sistema de división de cuotas para el presupuesto ordinario y los pagos conexos en dos monedas. Antes de poner en práctica este sistema, la FAO operaba en dólares de los Estados Unidos, es decir que para el presupuesto por programas, la fijación de las cuotas de los Estados miembros y la contabilidad financiera se utilizaba esa moneda.

10. El presupuesto por programas se sigue presentando y aprobando en dólares de los EE.UU. y la contabilidad se lleva y presenta en esa moneda, pero la Conferencia de la FAO decidió en 2003 comenzar a utilizar un sistema de división de cuotas en dos monedas para proteger el programa financiado con cargo al presupuesto ordinario de la organización. Este sistema se implementó para facilitar la ejecución del presupuesto ordinario, en el que aproximadamente la mitad de sus componentes se expresan en su totalidad en euros. Así pues, los Estados miembros deben hacer dos pagos por separado al sufragar las contribuciones al presupuesto ordinario, uno en euros y el otro en dólares de los Estados Unidos. Este sistema dividido en dos monedas permitió crear una protección, hasta ese momento inexistente, de los compromisos de gastos contraídos en euros con cargo al presupuesto ordinario. De todos modos, también se ha informado que la División de Finanzas de la FAO debe realizar tareas adicionales para controlar las dos corrientes de efectivo y que, en algunos casos, este método también acarrea más gastos. La moneda de base para la contabilidad de la FAO sigue siendo el dólar de los Estados Unidos y, por lo tanto, todos los proyectos sufragados con cargo a los fondos fiduciarios, como la parte del presupuesto del Convenio de Rotterdam administrada por la FAO, se sigue gestionando únicamente en esa moneda.

11. El PNUMA, como forma parte del sistema de las Naciones Unidas, maneja su presupuesto y contabilidad como un Fondo Fiduciario en dólares de los Estados Unidos. Las Naciones Unidas no tienen mucha experiencia en la presupuestación, fijación de cuotas y contabilidad en monedas que no sean el dólar de los Estados Unidos. Por esa razón, el PNUMA también lleva las cuentas de los diversos fondos fiduciarios que administra (incluido el Fondo Fiduciario del Convenio de Rotterdam) en dólares de los Estados Unidos. No obstante, a lo largo de los años el PNUMA ha intentado en diversas oportunidades satisfacer algunos de los requisitos de presentación de informes de los diversos acuerdos ambientales multilaterales a los que presta servicios administrativos, como se menciona en la parte A de la sección II. Sin embargo, los informes resultantes siempre fueron aproximaciones, dado que la contabilidad oficial y la presentación de información de los recursos y los gastos se hace en dólares de los Estados Unidos. El PNUMA señala que, por esa razón, esa presentación de información no puede

reemplazar la presentación de información oficial y tal vez confunda a los lectores de los informes financieros oficiales cuando desean comparar ambos informes. La única manera de satisfacer la necesidad de preservar el valor de los recursos para las actividades del programa aprobado con compromisos de gastos en distintas monedas es operando el presupuesto y llevando la contabilidad en más de una moneda. En la actualidad esto es imposible, pero el PNUMA había señalado que en un futuro se comenzaría a implementar en las Naciones Unidas un sistema de planificación de recursos institucionales<sup>1</sup> en lugar del sistema de gestión que se utiliza actualmente (IMIS), con el cual tal vez se podría dar cabida al uso de varias monedas. De todos modos, hay que tener muy en cuenta la complejidad de este cambio y no se puede dar por sentado que esta solución se podrá aplicar en un futuro cercano.

12. Por consiguiente, parecería que, tal como se refleja también en las respuestas de los acuerdos ambientales multilaterales, en la actualidad no existe ninguna solución simple y práctica que permita al Convenio de Rotterdam operar en una moneda que no sea el dólar de los Estados Unidos.

### **C. Las cuotas divididas en más de una moneda ¿serían una solución para el Convenio de Rotterdam?**

13. En las Naciones Unidas nunca se ha utilizado un sistema de división de cuotas en tres monedas. Habida cuenta de que no existe experiencia con un sistema de este tipo y considerando que en muchos casos los montos de las contribuciones al programa de actividades que se realizan en el marco del Convenio de Rotterdam son pequeños, se podría afirmar que no se justifica poner en práctica un sistema para el cálculo y los pagos de las contribuciones de las Partes en el Convenio de dos y, en especial, tres, monedas. El costo adicional de las remesas de fondos con frecuencia representaría una carga importante para los montos remitidos y sería responsabilidad de los Estados miembros remitentes. También serían considerables los costos administrativos adicionales que debería sufragar la Secretaría del Convenio de Rotterdam para su contabilidad y control.

14. Además, las experiencias de otros acuerdos ambientales multilaterales en la fijación y pagos de cuotas en euros, en lugar de en dólares de los Estados Unidos, son variadas. Ningún acuerdo ambiental multilateral ha intentado poner en práctica un sistema de cuotas divididas en más de una moneda. Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas, se diría que este sistema no ofrecería ninguna ventaja al Convenio de Rotterdam.

### **D. Análisis del patrón de gastos del Convenio de Rotterdam y las consecuencias en su presupuesto**

15. La Secretaría del Convenio de Rotterdam se maneja de un modo no del todo convencional dado que una gran parte de sus gastos se comprometen y efectúan en dos monedas distintas del dólar de los Estados Unidos, a saber, el franco suizo y el euro. De un análisis del presupuesto aprobado del Convenio de Rotterdam se estima que en la actualidad aproximadamente el 30% del presupuesto del Fondo Fiduciario general está ligado al franco suizo, aproximadamente el 20% al euro y el 50% restante a las tres monedas. En esa situación es preferible que la moneda en que se lleva la contabilidad siga siendo el dólar de los Estados Unidos, principal moneda en que se incurren los gastos. Además, dado que aproximadamente la mitad de los gastos del presupuesto se sufraga en euros o en francos suizos, el patrón de gastos del Convenio también está bastante vinculado a las monedas.

16. Habida cuenta de la caída bastante drástica del valor del dólar de los Estados Unidos hacia fines de 2007, se utilizó un cálculo hipotético para determinar la medida en que el programa aprobado para este período resultó afectado por fluctuaciones del tipo de cambio que escapan al control de la Secretaría del Convenio de Rotterdam. Este cálculo se hizo utilizando el presupuesto aprobado para 2007-2008 para el Convenio de Rotterdam en el marco del Fondo Fiduciario general. Del cálculo se dedujo que, con los tipos de cambio de las Naciones Unidas que se habían utilizado hasta el momento en 2007-2008, extrapolados de los tipos de cambio del momento (febrero de 2008) al resto del año, los costos extrapresupuestarios para ambos años serían cercanos a los 400.000 dólares en caso de mantenerse el nivel de actividades aprobadas del programa. En este cálculo se consideró que solamente

<sup>1</sup> Se hace referencia a la resolución 60/283 de la Asamblea General, titulada Invertir en las Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo (A/RES/60/283, de 17 de agosto de 2006) y al informe del Secretario General sobre los sistemas institucionales para la tecnología de la información y las comunicaciones para la Secretaría de las Naciones Unidas en todo el mundo (A/62/510, de 29 de octubre de 2007).

los sueldos de los puestos de plantilla y algunos renglones presupuestarios de servicios comunes o relacionados con las oficinas de Ginebra y Roma estaban totalmente vinculados a las fluctuaciones de una de las dos principales monedas distintas del dólar de los Estados Unidos. El cálculo que se hizo fue que para los puestos de categoría profesional y categorías superiores, siguiendo la experiencia de otros organismos de la comunidad de las Naciones Unidas, aproximadamente el 80% de los costos es sensible a las fluctuaciones de las monedas. Para los puestos del cuadro de servicios generales, esta exposición aumenta al 100% por las condiciones de empleo del personal de esa categoría.

17. Por consiguiente, el cálculo de las pérdidas en el presupuesto en 2007-2008 presentado anteriormente es conservador, ya que no se han incluido varios renglones presupuestarios o tipos de gastos del resto del programa del Convenio de Rotterdam. Si bien se da por sentado que a estos fines la mitad del programa depende en su totalidad del dólar de los Estados Unidos, la debilidad de esa moneda tiene consecuencias negativas para esta mitad del presupuesto.

18. La magnitud del efecto tal vez varíe en bienios futuros según los movimientos en los dos tipos de cambio, así como por cambios en el contenido del programa. Además, no existe una correlación fija entre el valor del franco suizo y el euro, a pesar de que por la experiencia se puede afirmar que están íntimamente vinculados y tienden a moverse en la misma dirección en relación con el dólar de los Estados Unidos.

19. El hecho de que las contribuciones prometidas de los dos gobiernos anfitriones, tal como se dispone en los acuerdos con ellos, se expresan en euros, y no en la moneda del presupuesto, sirve, de por sí, como protección del presupuesto. De todos modos, las fechas de pago y el tipo de cambio de las Naciones Unidas aplicable a esas contribuciones es impredecible. Para el bienio en curso, habida cuenta del sostenido debilitamiento del dólar de los Estados Unidos, el mayor valor en dólares de esas contribuciones en comparación al valor del dólar al momento de hacerse el presupuesto debería haber dado una cierta protección. Si esas contribuciones siguen comprometiéndose y haciéndose efectivas en euros, los futuros presupuestos del Convenio de Rotterdam seguirán teniendo un grado equivalente de protección. Si, por el contrario, en un futuro el dólar de los Estados Unidos se fortalece frente al euro y el franco suizo, las contribuciones de los gobiernos anfitriones valdrían menos en dólares. En ese caso, se obtendrían algunos ahorros presupuestarios automáticamente en las Partes del presupuesto afectadas por el valor del euro y del franco suizo. En otras palabras, en tanto y en cuanto se mantengan los acuerdos actuales con los gobiernos anfitriones, este mecanismo protegerá en parte el presupuesto frente a las fluctuaciones adversas de los tipos de cambio.

20. Se ha hecho una estimación del nivel de excedente presupuestario que se generaría para el presupuesto de 2007-2008 utilizando principios similares a los que se usaron en el cálculo hipotético mencionado anteriormente y suponiendo que las contribuciones de los dos gobiernos anfitriones para 2007-2008 se efectuarían siguiendo en 2008 la misma modalidad que en 2007. Sobre esa base, teniendo en cuenta el valor de los pagos que ya se han efectuado para este bienio y extrapolando el tipo de cambio actual entre el dólar de los Estados Unidos y el euro, se puede prever que se acreditarán al Fondo Fiduciario general aproximadamente 300.000 dólares más que el valor que tenían esas contribuciones en dólares en el momento de aprobarse el presupuesto. Este monto constituye el excedente presupuestario potencial que las contribuciones de los gobiernos anfitriones podrían generar para 2007-2008 y podría, por consiguiente, compensar una gran parte de los costos adicionales del programa que escapan al control de la Secretaría, estimados en más de 400.000 dólares. En este caso, la erosión neta del presupuesto de 2007-2008 se reduciría a 100.000 dólares. De todos modos, se reitera que únicamente a fines del presente bienio los montos reales recibidos, el momento en que se los reciba y el tipo de cambio de la contabilidad de las Naciones Unidas que se aplique para los meses en que se reciban los pagos darán la cifra exacta del excedente.

### III. Posibles soluciones

21. Las consideraciones mencionadas ponen de relieve que el cambio de una moneda a otra en el presupuesto, las cuotas y la contabilidad del Convenio de Rotterdam o hacer algún otro "cambio estructural" no darían una solución práctica para limitar la exposición a las fluctuaciones monetarias. También es necesario hacer hincapié en que, al emplear el sistema de las Naciones Unidas para su presupuesto y sus finanzas, entre otras cosas, la Secretaría tiene acceso a un apoyo administrativo extremadamente eficaz en función de los costos. De todos modos, dadas las limitaciones actuales, se considera que la ejecución del programa de trabajo del Convenio de Rotterdam puede protegerse en cierta medida frente a las fluctuaciones monetarias efectuando ciertos cambios a las prácticas operativas del PNUMA sin cambiar sus principios básicos operativos. A continuación se exponen dos maneras de

hacerlo sin desviarse demasiado de los principios y sistemas financieros actuales. No son mutuamente excluyentes y podrían emplearse las dos al mismo tiempo. Para cada una se describen varios puntos que sería preciso considerar, así como posibles medidas a tomar. De lo que se trata es de establecer un marco claro para hacer frente a las consecuencias que trae para el presupuesto del Convenio de Rotterdam la inestabilidad monetaria dentro de las estructuras y procedimientos financieros actuales.

## A. Aprovechamiento óptimo del apoyo de los gobiernos anfitriones

22. En tanto y en cuanto los dos gobiernos anfitriones sigan prestando el mismo nivel de apoyo financiero al Convenio en euros y no se modifique en forma sustancial la naturaleza del programa, ya existe un mecanismo para proteger el presupuesto. En la actualidad, aproximadamente una tercera parte del presupuesto del Fondo Fiduciario general se financia con cargo a las contribuciones de los dos gobiernos anfitriones. Suponiendo que continuará este apoyo, se podría formalizar la ventaja total derivada de que las promesas se hacen en euros. En cierta medida la Conferencia de las Partes ya lo ha hecho al especificar el valor en dólares de los EE.UU. de esas contribuciones negociadas en euros al aprobar el presupuesto y su financiación.

23. En la medida en que el valor en dólares de esas contribuciones supere el monto total en dólares presupuestado, el superávit debería usarse para compensar el aumento de los costos de los compromisos tomados en euros y en francos suizos en el presupuesto aprobado por la Conferencia de las Partes. Así pues, la Conferencia de las Partes tal vez desee autorizar a la Secretaría a utilizar todo ingreso adicional derivado de los efectos del tipo de cambio para compensar todo gasto adicional resultante de esos efectos con el fin de garantizar que la Secretaría podrá ejecutar el programa de trabajo aprobado. Hasta ahora la Conferencia de las Partes no ha conferido a la Secretaría esa facultad.

24. Por esa razón, en nuestra opinión el uso de una combinación de monedas para el Convenio tiene un efecto de protección en momentos en que baja el valor del dólar. También se podría observar un efecto de protección similar cuando sube su valor. En ese caso, el valor en dólares de las contribuciones de los gobiernos anfitriones es inferior al que tenía en el momento de prepararse el presupuesto. No obstante, esta pérdida se compensa en parte con el hecho de que el valor en dólares de los gastos efectuados en francos suizos y en euros disminuye, aunque quizás no en la misma medida.

### Aspectos que es necesario tener en cuenta

25. Anteriormente se sugirió que la Conferencia de las Partes tal vez desee autorizar a la Secretaría a superar el nivel del presupuesto aprobado en dólares de los Estados Unidos en un monto que no sobrepase el valor adicional en dólares de los Estados Unidos de las contribuciones en el momento en que se las recibe, dando por sentado que la Secretaría reducirá también el presupuesto efectivo cuando el dólar suba en un monto que equivalga al déficit en dólares de las contribuciones de los gobiernos anfitriones en el momento en que se las recibe. En caso de que la Conferencia desee seguir este camino, sería necesario elaborar los detalles junto con el depositario.

## B. Establecimiento de una reserva para las fluctuaciones monetarias

26. En el documento UNEP/FAO/RC/COP.3/18 se incluía como una de las opciones, debatida por la Conferencia de las Partes en su tercera reunión, una segunda manera de proporcionar un cierto grado de protección frente a la fluctuación monetaria y, así, facilitar una ejecución del programa oportuna y ordenada. Esa opción se incluía en el párrafo 26 del anexo I del documento UNEP/FAO/RC/COP.3/18, que decía lo siguiente:

### **“Mantener el statu quo y establecer un fondo para situaciones imprevistas dentro del presupuesto general**

El único uso que se daría a ese fondo sería compensar toda consecuencia presupuestaria negativa atribuible a las fluctuaciones de las divisas. En caso de que se generen ganancias por los movimientos de las divisas, esas ganancias se retendrían en el fondo para situaciones imprevistas, o lo repondrían, para las posibles pérdidas futuras.”

27. El fondo para situaciones imprevistas sugerido, al que en el presente documento se da el nombre de reserva para las fluctuaciones monetarias, podría operar sin que fuese necesario efectuar grandes cambios a los sistemas existentes. Una reserva de ese tipo no se opondría a los principios fundamentales del reglamento financiero del Convenio o el de las Naciones Unidas. Sería similar a la reserva que se empleó para proteger el presupuesto ordinario de uno de los organismos especializados,

la Organización Mundial de la Salud (OMS), frente a las fluctuaciones monetarias en las décadas de 1980 y 1990. En ese caso en particular se trataba de fluctuaciones en siete monedas distintas, ya que la protección incluía la sede de la OMS en Ginebra y también sus oficinas regionales. En su mayor parte se consideró un sistema claro y manejable, que se basaba en los créditos presupuestarios más que en los gastos. Daba la flexibilidad necesaria para usar de la manera más eficiente los fondos en momentos de fluctuaciones monetarias, tanto con un dólar debilitado como con un dólar fortalecido. Hace algunos años la OMS modificó la reserva por otras causas, en su mayoría vinculadas a la financiación.

#### **Aspectos que es necesario tener en cuenta**

28. La Conferencia de las Partes tal vez desee establecer una reserva para las fluctuaciones monetarias. En el apéndice III del presente documento se proporcionan detalles sobre los principios por los que se podría regir esa reserva. También tal vez sería preferible incluir en el reglamento financiero del Convenio de Rotterdam una disposición correspondiente a esta reserva.

29. En relación con este punto, cabe aclarar que el presupuesto del Convenio de Rotterdam ya cuenta con la protección de otras dos reservas con fines específicos creadas por la Conferencia de las Partes. La reserva de capital operativo establecida por la Conferencia de las Partes en su primera reunión puede ser usada por la Secretaría únicamente para compensar en forma temporaria un déficit de efectivo para las operaciones del Convenio hasta tanto se reciban las cuotas de las Partes. En casi todos los organismos o programas del sistema de las Naciones Unidas se ha creado un fondo similar. La segunda reserva establecida en el Convenio de Rotterdam, a saber la reserva especial para gastos imprevistos, se puede utilizar únicamente en caso de que la FAO deje de contribuir con personal para ocupar puestos de la Secretaría. Por consiguiente, las dos reservas establecidas no podrían usarse para proteger el programa de trabajo aprobado del Convenio frente a fluctuaciones monetarias.

30. La Conferencia de las Partes tal vez desee estudiar el nivel inicial con que se dotaría a una reserva de esa índole y consignar una partida a tal efecto en el presupuesto de 2009-2010 del Fondo Fiduciario general. Toda financiación adicional de la reserva se sufragará por medio de su propia capacidad de generación de fondos (como figura en los principios del apéndice III) o con partidas presupuestarias futuras. La Conferencia tal vez desee establecer la reserva para el bienio 2009-2010 en un nivel no inferior al déficit presupuestario neto de 2007-2008, por 100.000 dólares, descrito en la parte D de la sección II *supra*. Esta cifra, que representa menos del 1,5% del presupuesto correspondiente a 2007-2008, sería el nivel mínimo inicial requerido para una reserva de esa índole.

31. La aplicación de las modalidades mencionadas ofrecerían varias ventajas. A excepción de la cantidad necesaria para dotar de fondos a la reserva para las fluctuaciones monetarias, la cantidad total del presupuesto aprobado en dólares de los Estados Unidos no se vería afectada y se mantendría al nivel aprobado a lo largo del bienio. Las cuotas de las Partes seguirían expresándose en la misma moneda y se facilitaría la gestión financiera, que cuenta actualmente con el apoyo del sistema de gestión de las Naciones Unidas (IMIS), dado que este sistema está diseñado para operar en dólares de los Estados Unidos como única moneda.

32. Otra de las ventajas sería que, en épocas de movimientos de divisas favorables, los ahorros presupuestarios estimados generados por el tipo de cambio podrían debitarse de las habilitaciones de créditos y acreditarse a la reserva para las fluctuaciones monetarias para la protección eventual de las actividades programáticas aprobadas con cargo al Fondo Fiduciario general. De esa manera, el mecanismo sería fiable y transparente y alentaría una disciplina presupuestaria en general. La Conferencia de las Partes examinaría periódicamente, en el momento de aprobar el presupuesto, el saldo disponible en la reserva mencionada, así como su suficiencia. Se puede dar por supuesto que ocasionalmente será necesario reponer la reserva. Además, tampoco se puede descartar la posibilidad de que el saldo futuro de la reserva supere las necesidades potenciales del bienio siguiente. En ese caso, la Conferencia de las Partes decidirá el destino que dará al sobrante.



## Apéndice I

### Antecedentes generales del problema de la inestabilidad monetaria en el sistema de las Naciones Unidas

1. Cuando se establecieron, en su mayor parte aproximadamente hace 60 años, las Naciones Unidas y sus organismos especializados adoptaron mayormente el dólar de los Estados Unidos como moneda para sus presupuestos y contabilidad, así como para la fijación y la recaudación de las contribuciones al presupuesto ordinario. Sin embargo, algunos organismos creados antes que las Naciones Unidas y con sede en Suiza decidieron mantener el franco suizo como su moneda contable (por ejemplo, la Unión Postal Universal, con sede en Berna) cuando pasaron a ser miembros de la familia de las Naciones Unidas.
2. Las decisiones de adoptar el dólar de los Estados Unidos como moneda para la presupuestación, la fijación de las cuotas y la contabilidad se adoptaron en un momento en que el sistema monetario internacional tenía tipos de cambio fijos entre las distintas monedas con arreglo al patrón oro, según el cual el valor del dólar de los Estados Unidos estaba vinculado al oro a una tasa de 35 dólares por onza. A principios de la década de 1970 se dejó de lado el patrón oro y el sistema de tipo de cambio fijo, lo cual produjo una fluctuación amplia de los valores de las divisas, que trajo muchas consecuencias. En aquellos organismos de las Naciones Unidas que tenían una parte significativa de sus compromisos financieros y gastos en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos, utilizada para los presupuestos, la ejecución ordenada de los programas de trabajo y la estabilidad de las finanzas resultaron gravemente perturbadas. Esos organismos tenían su sede en Europa y se manejaban con la moneda del país anfitrión.
3. Así pues, los organismos de las Naciones Unidas que se vieron particularmente afectados por esta inestabilidad monetaria fueron los que tenían sus sedes, junto con una gran parte de sus actividades, en Europa y, por consiguiente, incurrían una gran parte de sus gastos en la moneda del país anfitrión. No tardó mucho en que este desequilibrio entre el dólar de los Estados Unidos, la moneda usada para el presupuesto, el cálculo de las contribuciones y la contabilidad y la principal moneda en que se efectuaban los compromisos y los gastos, comenzara a afectar en forma considerable a esos organismos. Además, independientemente de la cuestión monetaria, el sistema de las Naciones Unidas cambió el período de su ejercicio económico, que pasó de un año a un bienio. En algunos casos esta modalidad aumentó la divergencia entre los tipos de cambio usados para el presupuesto y los tipos de cambio reales, dado que los primeros se establecían con una anterioridad de más de dos años con respecto al último mes de la ejecución de ese presupuesto.
4. Ya en la década de 1970 comenzaron las crisis financieras que afectaron a algunos organismos especializados porque el valor del dólar de los Estados Unidos disminuyó en forma sustancial en relación con la moneda del país anfitrión. Para cuando se ejecutaba el programa aprobado el valor del presupuesto, así como el de las cuotas, expresados, ambos, en dólares de los Estados Unidos, había disminuido en términos de la moneda local. En un principio, a causa de esta situación los órganos rectores debieron aprobar presupuestos suplementarios y, en algunos casos, adoptar decisiones para que se hicieran contribuciones suplementarias. Además, se tomaron otras medidas ad hoc en las que se hizo uso de la reserva financiera de los organismos. Obviamente, las situaciones a que se enfrentaban esos organismos no eran ideales y había que encontrar soluciones de largo plazo.
5. La experiencia también demostró que había períodos en que el desfase monetario entre el monto presupuestado y las contribuciones que efectuaban en la realidad los Estados miembros era demasiado grande y no se alcanzaba a ejecutar y financiar en su totalidad el programa aprobado. En otros casos se generaban importantes superávits presupuestarios. Esta situación inversa ocurría cuando se incrementaba el valor del dólar de los Estados Unidos en el período que mediaba entre la aprobación del presupuesto y la ejecución del programa. Según el reglamento financiero del organismo de las Naciones Unidas de que se tratase, el órgano rector adoptaba decisiones sobre cómo manejar estos superávits, a veces significativos. Desde principios de la década de 1970 se registraron varios períodos como éstos, en que el dólar de los Estados Unidos se fortalecía con respecto a la moneda principal de gastos. Es probable que en el futuro ocurran nuevamente estos períodos y, cuando se de esa situación, podría ser que al ejecutarse un presupuesto expresado en dólares de los Estados Unidos se produzca un superávit presupuestario.
6. En las décadas que se sucedieron tras el abandono del sistema de tipo de cambio fijo se puso de manifiesto que las variaciones en el tipo de cambio seguirían afectando al sistema de las Naciones

Unidas. Habiendo adquirido una experiencia considerable en relación con los efectos y la manera de tratar el problema, algunos organismos de las Naciones Unidas afectados (los que tenían sus propios reglamentos financieros) comenzaron a aplicar medidas de largo plazo o estructurales para contrarrestar el impacto que tenían las fluctuaciones del tipo de cambio en sus finanzas y programas de trabajo ordinarios. Sin embargo, no hubo ninguna uniformidad en las medidas adoptadas, dado que cada organismo tenía una exposición monetaria, arreglos financieros y programas distintos de los demás. En algunos casos no se adoptaron medidas generales especiales y en otros esas medidas luego se modificaron a la luz de las experiencias y los cambios coyunturales. No obstante, ninguna de las soluciones se aplicaba a casos en que la contabilidad y la presentación de estados financieros se hace en más de una moneda.

7. Actualmente, las distintas posiciones o soluciones que se están utilizando en los organismos especializados de las Naciones Unidas para el presupuesto ordinario pueden resumirse de la siguiente manera:

a) División de las cuotas en más de una moneda, en que los Estados miembros, aunque el presupuesto se expresa en dólares de los Estados Unidos, convienen en hacer efectivos sus compromisos en dos monedas, en general el euro y el dólar de los Estados Unidos, mientras que el presupuesto por programas y la contabilidad se expresan sólo en una de ellas;

b) Presupuesto por programas, cuotas y contabilidad expresados en la moneda del país anfitrión, que no es el dólar de los Estados Unidos, sin que existan otros arreglos;

c) Cuotas en la moneda del país anfitrión, pero el presupuesto por programas y la contabilidad se expresan en dólares de los Estados Unidos y los requisitos mensuales para el período presupuestario completo en esta moneda se compran (con el consentimiento del órgano rector) con un "arreglo de compra a término" a un banco en el momento de aprobarse el presupuesto;

d) Presupuesto por programas, cuotas y contabilidad expresados en dólares de los Estados Unidos. El presupuesto aprobado incluye una consignación de créditos específica que los servicios financieros de la Organización utilizan para "arreglos de cobertura" con su banco por el total del período que abarca el presupuesto.

## Apéndice II

### Resumen de la información suministrada por otros acuerdos ambientales multilaterales en relación con la decisión RC-3/7

De conformidad con la decisión RC-3/7, la Secretaría envió una carta con fecha 29 de mayo de 2007 a 16 acuerdos ambientales multilaterales, en la que les solicitó que proporcionaran información en relación con esa decisión. En el cuadro que figura a continuación se presentan con un formato unificado y en forma resumida las respuestas recibidas.

Acuerdo ambiental multilateral	Moneda usada en			Ubicación de la secretaría	Observaciones
	Presupuesto	Cuota	Contabilidad		
Acuerdo sobre la conservación de aves acuáticas de África y Eurasia ( <b>AEWA</b> )	euro	euro	dólares de los Estados Unidos	Bonn, Alemania	Buena protección del presupuesto pero trae dificultades administrativas a la hora de ejecutar el presupuesto.
Convenio sobre la Diversidad Biológica ( <b>CBD</b> )	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	Montreal, Canadá	Su experiencia ha sido únicamente con dólares de los EE.UU. y no se ha notificado ninguna dificultad en particular en este sentido.
<b>Convenio de Basilea</b> sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	Ginebra, Suiza	Su única experiencia ha sido con dólares de los EE.UU. No se ha notificado ninguna dificultad en particular.
Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua ( <b>ACCOBAMS</b> )				Mónaco	No dio una respuesta sustantiva. Se supone que ACCOBAMS depende en su totalidad de la UNESCO y que la "situación de las divisas" de ese organismo especializado es similar a la de la FAO.
Convención sobre las especies migratorias ( <b>CMS</b> )	euro	euro	dólares de los EE.UU.	Bonn, Alemania	Buena protección del presupuesto pero trae dificultades administrativas a la hora de ejecutar el presupuesto.
Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de los murciélagos de Europa ( <b>EUROBATS</b> )	euro	euro	dólares de los EE.UU.	Bonn, Alemania	Buena protección del presupuesto pero trae dificultades administrativas a la hora de ejecutar el presupuesto.

Acuerdo ambiental multilateral	Moneda usada en			Ubicación de la secretaría	Observaciones
	Presupuesto	Cuota	Contabilidad		
Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y el Mar del Norte ( <b>ASCOBANS</b> )	euro	euro	dólares de los EE.UU.	Bonn, Alemania	Buena protección del presupuesto pero trae dificultades administrativas a la hora de ejecutar el presupuesto.
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres ( <b>CITES</b> )	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	Ginebra, Suiza	En 2003 se cambió del franco suizo al dólar de los Estados Unidos para que el presupuesto del Convenio y sus contribuciones fuesen totalmente compatibles con las prácticas del PNUMA. La contabilidad siempre se había llevado en dólares de los Estados Unidos. No se notificó ninguna dificultad en particular con esta nueva práctica.
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono ( <b>Protocolo de Montreal</b> )	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	Montreal, Canadá	Su única experiencia ha sido con dólares de los EE.UU. no notificó ninguna dificultad en particular. Se notificó la adopción de diversas medidas para acelerar la recaudación de las contribuciones.
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Plan de Acción del Mediterráneo ( <b>PMA</b> )	euro	euro	dólares de los EE.UU.	Atenas, Grecia	La secretaría notificó que había habido dificultades y pérdidas en el "poder adquisitivo" del presupuesto a raíz de la situación dual y el hecho de que el organismo anfitrión no actualizará los créditos cuando se debilite el dólar de los EE.UU. Una cómoda posición del Fondo Fiduciario, combinado con una operación bancaria en euros para el PMA ha "solucionado" por el momento el problema.
Convenio de Ramsar sobre los humedales ( <b>RAMSAR</b> )	franco suizo	No tiene cuotas	franco suizo	Gland, Suiza	Esta cuestión se debatió únicamente en forma no oficial. Se realizó un ejercicio interno que demostró que conviene seguir operando en francos suizos, dado que la secretaría tiene su sede en Suiza. Además, la financiación de Ramsar se realiza únicamente por contribuciones voluntarias (incluida la del PNUMA) y no forma parte de la familia de las Naciones Unidas.
Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente las actividades realizadas en tierra ( <b>PMA</b> )	dólares de los EE.UU.	No tiene cuotas	dólares de los EE.UU.	La Haya, Países Bajos	Tiene sólo contribuciones voluntarias.
Secretaría del Ozono				Nairobi, Kenya	La Secretaría no recibió respuesta alguna.

Acuerdo ambiental multilateral	Moneda usada en			Ubicación de la secretaría	Observaciones
	Presupuesto	Cuota	Contabilidad		
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	dólares de los EE.UU.	Bonn, Alemania	La Conferencia de las Partes debatió el tema de los efectos adversos de las fluctuaciones del tipo de cambio. Decidió mantener la situación reinante pero también mostrar el equivalente en euros del presupuesto aprobado y, en épocas en que el valor del dólar se debilite, autorizar a la secretaría a efectuar más gastos a condición de que se disponga de fondos y que los gastos no superen el equivalente en euros.
Convención para el patrimonio mundial de la UNESCO				París, Francia	La Secretaría no recibió respuesta alguna.
Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (CNULD)				Bonn, Alemania	La Secretaría no recibió respuesta alguna.

## Apéndice III

### **Principios que podrían regir una reserva para las fluctuaciones monetarias**

1. Las únicas monedas que están protegidas por el presupuesto son el franco suizo y el euro.
2. Los únicos componentes presupuestarios que se tienen en cuenta son aquéllos en relación con los cuales el Convenio de Rotterdam tiene un claro compromiso de pago en alguna de las dos monedas del Fondo Fiduciario general. Esos componentes se limitan a partidas de gastos relacionadas con el personal y algunas partidas de servicios comunes y normalmente no se pueden cambiar de un período financiero a otro.
3. Los cálculos de los costos y ahorros presupuestarios adicionales se hacen en relación con los créditos presupuestarios en su totalidad (y no con los gastos) y se presupone que el componente del presupuesto se distribuye en forma pareja a lo largo de los 24 meses contables del período financiero.
4. Los totales de los componentes presupuestarios identificados y los tipos de cambio aplicados quedan claramente explicitados en la decisión en virtud de la cual se aprueba el presupuesto.
5. Esta reserva operará a través de simples débitos y créditos internos periódicos entre el Fondo Fiduciario general y el fondo establecido para este fin un par de veces al año, con sujeción a la disponibilidad de fondos. Los débitos y créditos internos se redondearán a la unidad de cien dólares de los Estados Unidos, cercana cada vez que se recurra a la reserva. El fondo opera en un bienio con tipos de cambio favorables y en un bienio con tipos de cambios desfavorables.
6. El Depositario podrá recurrir directamente a la reserva para el fin especificado tras una solicitud oficial formulada por los cosecretarios ejecutivos. La transferencia de fondos estará sujeta a su disponibilidad. Para todo otro uso distinto del previsto en estos principios será necesaria una decisión de la Conferencia de las Partes.
7. Para el crédito inicial de esta reserva se establecerán contribuciones de las Partes, que seguirán la escala de contribuciones aplicada para el bienio 2009-2010. Las contribuciones de las Partes que pasen a formar parte del Convenio después del establecimiento de esta reserva se calcularán sobre la base de los mismos principios que los utilizados para el fondo de capital operativo ya creado.