



Naciones Unidas

**Locales comunes de las Naciones Unidas:
prácticas actuales y perspectivas futuras**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Jean Wesley Cazeau* y *Jeremiah Kramer*

Locales comunes de las Naciones Unidas: prácticas actuales y perspectivas futuras

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Jean Wesley Cazeau* y *Jeremiah Kramer*



Naciones Unidas • Ginebra, 2020

Resumen

Locales comunes de las Naciones Unidas: prácticas actuales y perspectivas futuras

Desde la creación del sistema de las Naciones Unidas se han previsto locales y servicios comunes, mucho antes de que la proliferación de presencias sobre el terreno orientadas al desarrollo pusiera de relieve con mayor urgencia la oportunidad que representaba esa colaboración. La historia del actual programa de locales comunes se remonta a 1987 y a la aprobación de la resolución 42/196 de la Asamblea General, en la que esta instó a la racionalización de la estructura de las oficinas sobre el terreno para mejorar “la cooperación, la coherencia y la eficacia”, entre otras “compartiendo más las instalaciones y los servicios”. Desde entonces, el marco legislativo relativo a los locales comunes viene establecido por la Segunda Comisión mediante su labor en relación con el tema del programa relativo a las actividades operacionales para el desarrollo, en el que la Asamblea General ha pedido repetidamente que se hagan progresos en lo que respecta a los locales comunes.

Resulta instructivo recordar que la labor relativa a los locales comunes surgió como un elemento de las medidas de reforma adoptadas por varios Secretarios Generales en respuesta a las crisis financieras que afectaban a las Naciones Unidas. La crisis financiera de 1985 y 1986, el informe al respecto del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel encargado de Examinar la Eficiencia del Funcionamiento Administrativo y Financiero de las Naciones Unidas¹ y la posterior aprobación de la resolución 41/213 llevaron al Secretario General a emprender la reestructuración de las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno atendiendo a principios que incluían dar una imagen coherente de las Naciones Unidas y procurar no crear nuevas oficinas sobre el terreno para en cambio utilizar locales comunes y compartir instalaciones². A tal fin, este procedió a evaluar las oficinas exteriores de las organizaciones que estaban bajo su autoridad y que integraban el Grupo Consultivo Mixto de Políticas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Señaló que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también participaba en su examen³. En 1997, bajo el título “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”⁴, el Secretario General introdujo el concepto de operaciones conjuntas en los países y lanzó la idea de la Casa de las Naciones Unidas, que proporcionaría un local común a todas las entidades de las Naciones Unidas que actuaran en un país. En los países en que hubiera un Coordinador Residente, todos los fondos y programas y los centros de información de las Naciones Unidas pasarían a formar parte de una sola oficina⁵. La iniciativa de la Casa de las Naciones Unidas lleva más de 15 años configurando el enfoque adoptado respecto de los locales comunes.

Esos antecedentes ayudan a explicar por qué la labor estructurada en relación con los locales comunes ha sido casi siempre un proyecto de un pequeño número de entidades que dependen directamente del Secretario General y que, sin embargo, representan una gran parte de los locales de las Naciones Unidas. Si bien la terminología se ha utilizado respecto de todo el sistema, los mecanismos institucionales se definían en términos más estrictos hasta hace muy poco.

El nuevo posicionamiento en curso del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha modificado el contexto del programa de locales comunes de manera importante, más allá del elemento más destacado del objetivo del Secretario General de contar con un 50 % de locales comunes para 2021. La nueva generación de equipos en

¹ Véase A/41/49.

² A/42/234, párr. 30 h) ii) y iii).

³ A/42/326–E/1987/82, párr. 43.

⁴ Véase A/51/950 y Corr.1.

⁵ *Ibid.*, párr. 51.

los países, que no requiere la presencia física de todas las entidades, debería incentivar la ubicación conjunta y reducir la demanda de locales separados. Ya se ha puesto en marcha una iniciativa polifacética, dirigida por el Grupo de Resultados Estratégicos de Innovaciones Institucionales (Grupo de Innovaciones Institucionales) del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, a fin de generar eficiencias en las operaciones institucionales. Encabezada conjuntamente por los directores del ACNUR y el PMA, la iniciativa ha contado con el respaldo de un equipo de proyecto temporal establecido para apoyar la fase experimental de la reforma de las operaciones institucionales y encargado de lograr resultados en seis aspectos de las operaciones institucionales, incluido el relativo a los locales comunes. La iniciativa ha sido impulsada, en nombre del Grupo de Innovaciones Institucionales, por un subgrupo “Cuatro más uno”, integrado por el PNUD, el ACNUR, el UNICEF y el PMA más un representante del UNFPA, que también representa a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Los locales comunes son un elemento de esa iniciativa, pero otras esferas de actividad, si se desarrollan estratégicamente, influirán directamente en las necesidades de locales y brindarán la oportunidad de adoptar una visión integrada de los factores que impulsan las oportunidades de lograr eficiencias. La creación de un Coordinador Residente con más facultades encargado de promover las operaciones institucionales comunes y el establecimiento de la Oficina de Coordinación del Desarrollo en la Secretaría de las Naciones Unidas afectan a la estructura jerárquica, la rendición de cuentas y la coordinación. Un examen de los activos regionales del sistema de las Naciones Unidas no puede sino plantear la cuestión de cómo aplicar un enfoque más integrado a los locales de las ubicaciones regionales donde la Secretaría de las Naciones Unidas controla importantes carteras de propiedades.

Ante la larga historia de mandatos de la Asamblea General sobre los locales comunes, los escasos logros agregados alcanzados hasta la fecha, la nueva definición que reduce los requisitos para la designación y el nuevo contexto presentado por la reforma del sistema para el desarrollo, la Dependencia Común de Inspección (DCI) consideró oportuno promover una reflexión sobre la evolución futura de los locales comunes. En vista de la amplia labor que se está llevando a cabo en relación con los locales comunes en el marco del proceso de reforma para el desarrollo, el presente examen se centra en determinadas cuestiones que los órganos rectores y las jefaturas ejecutivas deberían tener en cuenta al determinar el camino a seguir. En concreto, se propone:

- a) Examinar los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos establecidos por los órganos rectores en relación con los locales comunes;
- b) Evaluar la repercusión del actual contexto de reforma en las iniciativas destinadas a ampliar los locales comunes;
- c) Examinar los criterios para decidir sobre la conveniencia de contar con locales comunes;
- d) Extraer lecciones sobre las disposiciones institucionales necesarias para apoyar el programa de locales comunes.

El presente informe forma parte de una serie en la que la DCI ha destacado, a lo largo en los últimos 50 años, las eficiencias y los importantes beneficios que pueden lograrse gracias a la mayor integración de las operaciones institucionales, los servicios comunes, los locales comunes y la representación sobre el terreno de las Naciones Unidas.

Principales constataciones y conclusiones

A modo de prefacio a las distintas constataciones y conclusiones, los Inspectores observan que hace algún tiempo que se habla de los obstáculos al establecimiento de locales comunes y de posibles medidas para superarlos, pero que no se ha prestado a los niveles adecuados la atención sostenida necesaria para analizar y abordar la cuestión. Esa es la razón por la que, en el presente informe, se refieren a medidas ya propuestas. Es importante no subestimar la dificultad que tiene para las organizaciones tratar de adoptar

un enfoque común respecto del fragmento de sus operaciones inmobiliarias e institucionales que representan los locales comunes, dadas las diferencias entre las organizaciones en cuanto al tipo y el ritmo de su labor y su capacidad conexas.

La aparición de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto necesariamente de relieve cuestiones que están estrechamente relacionadas con las necesidades en materia de locales, incluidos los locales comunes. Una de ellas es la búsqueda de alternativas a las oficinas para acoger físicamente a un gran número de personas juntas y estudiar la forma de que la digitalización y el trabajo a distancia, que se han acelerado en respuesta a la pandemia, puedan aprovecharse para cumplir los mandatos y promover una colaboración en formas más económicas que sean menos dependientes de los entornos de grandes oficinas y menos vulnerables a ellos. La pandemia surgió pasado el momento de que los Inspectores pudieran examinar seriamente sus implicaciones para los locales comunes. No obstante, es evidente que las lecciones aprendidas de la respuesta a la COVID-19 serán de utilidad a la hora de reflexionar sobre el futuro de los locales comunes.

Los mandatos sobre los locales comunes no se han gestionado como una iniciativa para todo el sistema

Por lo general, los innumerables llamamientos realizados por la Asamblea General desde 1987 para que se adopten medidas en relación con los locales comunes no han tenido eco en los órganos homólogos de los organismos especializados. Los mecanismos interinstitucionales de acción en materia de locales comunes han evolucionado con el tiempo, pero su composición y gestión se han limitado a los fondos y programas. Hasta que no comenzó el nuevo posicionamiento en curso no se hizo un esfuerzo, que aún no ha dado todos sus frutos, por ampliar la composición del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, una subestructura del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La ubicación conjunta de algunos organismos con sus homólogos gubernamentales, el suministro de locales gratuitos y las necesidades operacionales definidas por algunas organizaciones dificultan la adopción de un enfoque para todo el sistema.

Los progresos en materia de locales comunes han sido limitados

Tanto la definición técnica de “locales comunes” como el enfoque normativo del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto han evolucionado con el tiempo. Durante más de 15 años, la Casa de las Naciones Unidas se ha confundido muy fácilmente con los locales comunes y normalmente ha requerido la presencia de las cuatro organizaciones del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. A partir de 2018 se bajó el listón y ya solo fue necesario que dos de esas organizaciones compartieran ubicación para hablar de locales comunes. Si bien entre 1997 y 2010 se lograron importantes avances en la designación de Casas de las Naciones Unidas, el Secretario General reconoce que los progresos en materia de locales comunes han sido limitados. Los datos proporcionados a la DCI por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales indican la existencia de 2.257 locales pertinentes en los países donde hay equipos de las Naciones Unidas, de los cuales el 18 % son comunes. Más del 70 % de esos locales corresponden a ocho organizaciones, pero el conjunto de datos es imperfecto. La experiencia demuestra la enorme influencia de los Gobiernos anfitriones a la hora de alentar a las organizaciones de las Naciones Unidas a unificar sus presencias. El compromiso de las autoridades anfitrionas con los locales comunes es un importante factor de motivación y facilitación práctica.

Es necesario expresar mejor las mayores ventajas de los locales comunes

a) Las expectativas de aumento de la eficiencia son menos claras

La expectativa de aumentar la eficiencia al reducir los costos del alquiler consolidado y compartir los servicios ha sido uno de los factores que más ha impulsado la idea de los locales comunes. En la propuesta de nuevo posicionamiento formulada por el Secretario General se estimó inicialmente que, con los locales comunes, se ahorrarían

120 millones de dólares si se cumplía su objetivo⁶. Al examinar la cuestión más de cerca, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales consideró más exacto hablar de entre 25 y 35 millones de dólares. En cualquier caso, ha habido pocos datos en los que basar previsiones concretas. En lo que hay consenso es en que la puesta en común de los servicios de instalaciones constituye la principal vía de ahorro. Lamentablemente, la idea del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes de integrar en sus iniciativas una labor más agresiva en relación con los servicios de instalaciones no ha prosperado y las encuestas realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales entre los miembros de los equipos de gestión de las operaciones revelan que aún no se ha logrado el establecimiento de servicios de instalaciones comunes, como lo confirman las entrevistas realizadas por los Inspectores⁷. Sin embargo, un dato más positivo es que la orientación revisada para las estrategias de operaciones institucionales (BOS 2.0), recientemente publicada, incluye los servicios de instalaciones en su línea sobre el servicio de administración. En vista de los nuevos enfoques que se están formulando actualmente respecto de las operaciones institucionales comunes, incluida la BOS 2.0, es necesario evitar una compartimentación excesiva de las actividades para favorecer una acción prioritaria que genere las mayores oportunidades de eficiencia. A este respecto, podría ser útil que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible estudiara la forma de integrar en mayor medida la labor relativa a los locales comunes con las estrategias de operaciones institucionales y las operaciones institucionales comunes, lo que requeriría una colaboración más estrecha de los respectivos equipos de tareas.

b) Los factores cualitativos han perdido vigencia

Las propuestas para el nuevo posicionamiento parecían centrarse exclusivamente en el ahorro que se puede obtener con los locales comunes. Si bien siempre ha estado claro que la eficiencia financiera es un objetivo importante de los locales comunes, en el pasado también han destacado otras consideraciones. Por ejemplo, en Viet Nam, durante la fase experimental de la iniciativa “Unidos en la Acción”, la colaboración programática y la “ecologización” tuvieron más importancia que el ahorro financiero en la argumentación expuesta para la implantación de una “Casa Única Verde de las Naciones Unidas”. El propio Grupo de Innovaciones Institucionales ha citado recientemente la coherencia de los programas y la mejora de la imagen pública, además del ahorro financiero, como ventajas de los locales comunes⁸.

El problema es que, aparte de la seguridad, los factores no financieros son en la práctica referencias retóricas. Los instrumentos analíticos se concentran en analizar de la relación costo-beneficio. Es necesario centrarse más en definir la forma de tener en cuenta ventajas como la reducción de la huella ecológica, la imagen pública y la colaboración programática en la toma de decisiones. Hasta la fecha, apenas se ha analizado la experiencia pasada para apoyar ninguna conclusión sobre eficiencias, y mucho menos sobre las ventajas de la coherencia programática. Convendría que el Secretario General, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, explicara de manera más completa por qué vale la pena establecer locales comunes, si de verdad hay razones más allá de las financieras. No es que una consideración sea más importante que otra; los objetivos pueden coexistir. Más bien, hace falta una visión más clara y amplia para determinar la forma de abordar las oportunidades y tomar las decisiones dentro de las organizaciones y entre ellas.

⁶ United Nations development system repositioning, nota explicativa núm. 10, “Preliminary estimates on potential efficiencies emerging from the repositioning of the United Nations development system”, (marzo de 2018).

⁷ Subdivisión de Políticas de Cooperación para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (febrero de 2018).

⁸ Grupo de Innovaciones Institucionales, “Project updates presentation” (febrero de 2020).

c) **Hace falta una mayor integración de la sostenibilidad ambiental y la accesibilidad**

La sostenibilidad ambiental y la accesibilidad son algunos de los factores no puramente financieros que deben tenerse en cuenta en la labor sobre los locales comunes. Se han intensificado las iniciativas encaminadas a integrar las consideraciones ambientales en las políticas y prácticas del sistema de las Naciones Unidas, entre otras cosas mediante la estrategia de gestión de la sostenibilidad en el sistema de las Naciones Unidas para el período 2020-2030, aprobada por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Esta estrategia incluye el compromiso de que todas las instalaciones de las Naciones Unidas, comenzando por los locales comunes de las Naciones Unidas, cumplan normas de construcción sostenible o directrices armonizadas para la gestión sostenible de los edificios⁹.

Ha habido algunos avances con el elemento de ese compromiso relativo a los locales comunes, gracias al apoyo de la iniciativa en pro de unas Naciones Unidas Sostenibles gestionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La iniciativa prestó asistencia al Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes mediante la elaboración de unas directrices ambientales iniciales para los locales comunes de las Naciones Unidas, que el Equipo de Tareas hizo suyas en 2018¹⁰. Se han adoptado medidas para tomar en consideración los factores ambientales en las actividades recomendadas de las diversas fases del proyecto sobre los locales comunes. No obstante, se requiere la adopción de medidas más específicas para asegurar y profundizar la integración de la sostenibilidad en la planificación de los locales comunes y la toma de decisiones al respecto.

En lo que respecta a la accesibilidad, las directrices basadas en el desempeño para el diseño y la construcción de edificios de oficinas comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo estipulan que se debe consultar la legislación local sobre discapacidad, y varios países han elaborado normas y directrices técnicas para el diseño accesible¹¹. Hace falta una orientación más explícita sobre la forma de planificar y tener en cuenta las consideraciones de accesibilidad en la planificación y evaluación de los locales comunes y las decisiones al respecto.

El objetivo del 50 % ha recibido atención, pero debería ser revisado

El objetivo de que el 50 % de los locales sean comunes para 2021 tuvo el mérito de señalar una meta concreta a la que las organizaciones pudieran adherirse. En sus respuestas escritas a los Inspectores, ninguna organización ha indicado que se la haya consultado sobre el objetivo o que sepa sobre qué base se estableció. No obstante, muchas organizaciones quieren que se considere que cumplen ese objetivo, incluso mediante fórmulas que excluyen del cálculo los locales no conformes. Si se persigue con seriedad, ello acarrearía importantes costos, como los derivados de la ruptura de los contratos de arrendamiento. No se han consignado recursos para cumplir el objetivo, siguiendo una pauta observada a lo largo del tiempo consistente en no facilitar el logro de los objetivos declarados con respecto a los locales comunes o la superación de los obstáculos conocidos. El objetivo del 50 % incentiva la adopción de medidas centradas en el número de locales en lugar de en el logro de resultados sustantivos o de eficiencia.

La falta de datos completos y precisos impide la adopción de decisiones fundamentadas

El conjunto de datos sobre los locales del sistema de las Naciones Unidas en los países donde hay equipos de las Naciones Unidas no proporciona una base suficiente para la planificación y la adopción de decisiones. Es indispensable contar con datos comparables, precisos y razonablemente actuales para llevar adelante el programa de locales comunes, ya que permiten desde establecer los hechos básicos y aclarar qué

⁹ CEB/2019/1/Add.1, cuadro 2.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Greening the blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises".

¹¹ Véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Performance-based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Buildings* (2012).

locales están incluidos o no hasta apoyar el logro de progresos futuros al facilitar la elaboración de estudios de viabilidad fundamentados.

Como medida a corto plazo para abordar la situación actual de manera inmediata, se ha utilizado la base de datos del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, que incluye todos los organismos, fondos y programas. Sin embargo, no contiene información sobre cuestiones como el costo del alquiler, la propiedad o las fechas de renovación del contrato de arrendamiento. Esa base de datos también se ha considerado incompleta en otros aspectos. Para lograr una solución a largo plazo, últimamente se ha abandonado la iniciativa encaminada a elaborar una base de datos independiente para crear en cambio una plataforma más amplia en línea sobre los locales comunes que incluya datos y, al mismo tiempo, sirva de apoyo a los instrumentos de planificación para la consolidación integral de los locales. Se trata de un enfoque prometedor porque trata de conectar la información sobre los locales con el ámbito más general de la labor de reforma de las operaciones institucionales. Sin embargo, la creación de un archivo común de este tipo representa un desafío considerable. Es necesario definir claramente la autoridad, la responsabilidad y la capacidad para administrarlo y extraer conclusiones de él, especialmente para el establecimiento de prioridades a nivel mundial.

La falta de mecanismos de financiación de capital sigue siendo un obstáculo

Se ha instado repetidamente a establecer un mecanismo de financiación de capital para los locales comunes. En 2009, la Red de Finanzas y Presupuesto examinó cuestiones relacionadas con la financiación de capital y, al determinar la utilidad del enfoque, aprobó un marco para la presupuestación de esa financiación en el sistema de las Naciones Unidas, pero no adoptó ninguna otra medida. En lo que respecta a los locales comunes en el actual ejercicio de nuevo posicionamiento, el Secretario General también ha afirmado la necesidad de contar con un plan de financiación de los activos fijos¹², pero no ha hecho ninguna propuesta concreta para elaborarlo. Además, cuando el Equipo de Tareas y el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales formularon recomendaciones sucesivas para que se estableciera un mecanismo de financiación de capital y se movilizarán los recursos necesarios para alcanzar el objetivo de contar con un 50 % de locales comunes, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible no adoptó ninguna medida. Varias entidades de las Naciones Unidas disponen de instrumentos que pueden utilizarse para financiar su participación en los locales comunes, pero por lo general no se pueden destinar a adelantar el capital que necesitan otras organizaciones que carecen de esos instrumentos.

Es preciso solucionar este problema que se plantea desde hace tiempo y es sin duda complicado, ya que las alternativas a un mecanismo de financiación que se han estudiado son costosas y apenas viables. Para evitar la necesidad de inversiones de capital, se han fomentado instrumentos como las alianzas público-privadas y se han elaborado directrices de apoyo. La única experiencia en Eswatini y los proyectos pendientes en Malawi, Papua Nueva Guinea y Rwanda ponen de manifiesto los elevados costos que entraña, incluidos los tipos de interés exorbitantes que multiplican los costos de construcción, y las complejidades jurídicas y procedimentales que requieren años de intercambios, con escasos resultados. Los largos períodos de amortización previstos en estos planes muestran que, en la práctica, las organizaciones de las Naciones Unidas se comprometen de hecho a tener una presencia a largo plazo, aunque a menudo digan que no pueden hacerlo.

Dos de las estrategias destinadas a compartir instalaciones y servicios y a reducir gastos administrativos promovidas en las primeras fases de la iniciativa de establecimiento de locales comunes han caído en desuso o en desgracia: la propiedad y la construcción. La primera estaba prevista en los acuerdos de arrendamiento con opción de compra planificados, mientras que la segunda era la preferida hasta que la mala gestión provocó un cambio de enfoque. La opción de comprar o construir locales es uno de los

¹² United Nations development system repositioning, nota explicativa núm. 4, “Common business services and back-office functions” (febrero de 2018), pág. 2.

instrumentos disponibles que debe compararse con los aspectos económicos del arrendamiento u otras opciones. En un informe reciente sobre la cartera de bienes inmuebles del PMA, el auditor externo instó al Programa a que reconsiderara el principio de que la compra era la opción menos recomendada, al menos en el caso de las oficinas en los países a largo plazo. El auditor externo recomendó que el PMA realizara análisis a largo plazo de las ventajas e inconvenientes de las diversas opciones de alquiler, compra y construcción¹³. También debería considerarse la posibilidad de hacer un análisis objetivo y a largo plazo de esas opciones en el caso de los locales comunes.

Planificación integrada de los locales a nivel regional

El planteamiento de la cuestión de los locales comunes casi exclusivamente en el contexto de las actividades operacionales para el desarrollo tiene el efecto indeseable de excluir del marco legislativo sobre los locales comunes las amplias instalaciones con las que cuenta la Secretaría de las Naciones Unidas en lugares donde están presentes agentes de desarrollo, como las comisiones económicas regionales y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. La Asamblea General actúa a instancias de la Quinta Comisión en relación con esas instalaciones, mientras que la Segunda Comisión se ocupa de las actividades operacionales para el desarrollo.

Esto hace, entre otras cosas, que el debate sobre los locales comunes se haya centrado únicamente en el plano nacional, pasando por alto las importantes presencias regionales que se han establecido, aunque recientemente se ha pedido a los equipos regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que promuevan las operaciones institucionales comunes, incluidos los locales comunes. Los principales elementos de las presencias regionales son las comisiones económicas regionales y las oficinas fuera de la Sede en las que la Secretaría de las Naciones Unidas tiene importantes instalaciones, en particular la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. En esos lugares hay presencias nacionales y regionales de agentes de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, muchos de los cuales quieren compartir locales con las Naciones Unidas. La escala es considerable: Nairobi y Addis Abeba acogen a más de 4.000 funcionarios del sistema de las Naciones Unidas cada una y Bangkok tiene alrededor de 2.500.

En todos estos lugares hay arrendatarios del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la Secretaría de las Naciones Unidas, en la planificación prospectiva de su cartera de bienes inmuebles, no siempre tiene en cuenta las necesidades de otros agentes de las Naciones Unidas. Desde que en 2009 se inició un proceso de examen estratégico de la infraestructura para establecer, a nivel de toda la organización, una perspectiva de las necesidades y prioridades en materia de nuevas instalaciones y trabajos importantes de mantenimiento, se ha limitado la atención a las necesidades de la propia Secretaría. El Secretario General aconsejó a la Asamblea General que tuviese en cuenta las necesidades de los organismos especializados, fondos y programas en el alcance del examen estratégico de la infraestructura, si así se le ordenaba¹⁴, pero esta no lo ha hecho. La adopción de medidas para disponer una planificación integral de las necesidades de instalaciones de todas las entidades de las Naciones Unidas en esos lugares podría contribuir a evitar situaciones como las que se produjeron recientemente, cuando el ACNUR y el PMA estaban interesados en construir instalaciones en el recinto de la CEPA pero no podían encajar en el ciclo de adopción de decisiones de las Naciones Unidas.

¹³ PMA, Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles, documento WFP/EB.A/2020/6-F/1, párr. 55 y recomendación 4.

¹⁴ A/70/697, párr. 65.

Se debe considerar la gestión de los bienes inmuebles a nivel mundial

Las micromedidas con las que se aborda la cuestión de los locales comunes en la actualidad no resolverían las principales ineficiencias en la forma en que el sistema de las Naciones Unidas adquiere y gestiona los locales sobre el terreno. En lugar de adoptar un enfoque global coherente para planificar, adquirir y gestionar esas instalaciones, cada organización busca satisfacer sus propias necesidades. El programa de locales comunes trata de que sea un poco menos así, por lo general intentando acondicionar las instalaciones tras la práctica de hechos consumados de las entidades.

En lugar de un enfoque fragmentado en función de la ubicación o la organización de que se trate, podría considerarse la posibilidad de adoptar una visión global de la cartera de propiedades del sistema de las Naciones Unidas. La Junta de Auditores, por ejemplo, ha instado a las Naciones Unidas a que elaboren una estrategia mundial sobre su patrimonio inmobiliario. En su documento sobre la experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras de infraestructura, se alentaba a adoptar un enfoque respecto de la planificación y gestión de toda la cartera de bienes inmuebles y se indicaba la forma en que la oficina de gestión de carteras prevista podía administrarse y funcionar¹⁵. La lógica de adoptar el enfoque de cartera respecto de la gestión de los bienes inmuebles propuesto por la Junta de Auditores para la Secretaría de las Naciones Unidas puede aplicarse más ampliamente. En conjunto, el tamaño de la cartera de propiedades de las Naciones Unidas sobre el terreno es fácilmente lo suficientemente grande como para justificar el establecimiento de una oficina profesional o una dependencia de administradores de propiedades que se ocupen de esas cuestiones de manera específica. La dificultad radica más en la fragmentación de la financiación y la gobernanza y, en el caso de algunas entidades, en el marco jurídico, lo que significa que la cuestión se gestiona a nivel de cada entidad. La desfragmentación y la profesionalización de la gestión de los bienes inmuebles en el sistema de las Naciones Unidas encajaría con el logro de los beneficios en materia de seguridad, cooperación, eficiencia y ecología que se espera obtener gracias a los locales comunes.

Es preciso aclarar y mejorar los mecanismos de dirección e interinstitucionales

Una conclusión fundamental del presente examen es que los arreglos institucionales para promover los locales comunes en el sistema de las Naciones Unidas son inadecuados y que los encargados de la formulación de políticas lo saben. La responsabilidad de encontrar soluciones en lo que respecta a los locales comunes se ha dejado excesivamente en manos de los equipos en los países y ha faltado capacidad para realizar análisis basado en datos y establecer prioridades a nivel mundial.

El modelo básico para iniciar el establecimiento de locales comunes requiere que los equipos en los países aporten soluciones tanto técnicas como financieras sobre la base de los instrumentos y plantillas proporcionados por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes. Los registros del Equipo de Tareas están repletos de pruebas de que este planteamiento es excesivamente oneroso para los equipos en los países, que a menudo no cuentan con los recursos necesarios para asumir esas tareas. Las propuestas de proyectos se prolongan durante años, con intercambios entre el equipo en el país y el Equipo de Tareas sobre muchos de sus aspectos, que van desde la asignación de espacio, aspectos del diseño y la solidez del estudio de viabilidad hasta cuestiones de financiación. Se requiere un apoyo central más proactivo en los aspectos técnicos y financieros a lo largo de todo el proyecto para lograr resultados, reducir los costos de transacción y mitigar el daño a la reputación que resulta de la inacción.

La disolución gradual del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales a finales de junio de 2020 y el examen que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible está llevando a cabo de sus grupos de resultados estratégicos brindan al Grupo para el Desarrollo Sostenible la oportunidad de mejorar los arreglos interinstitucionales con respecto a los locales comunes y reformar las operaciones institucionales en general, con miras a favorecer un enfoque proactivo respaldado por datos y análisis, reforzar la colaboración interinstitucional y definir

¹⁵ A/71/5 (Vol. V), págs. 77 a 80.

estructuras jerárquicas y decisorias claras. Es especialmente importante prever la necesidad de realizar análisis, formular propuestas y brindar apoyo a los equipos en los países.

En las circunstancias actuales, la Oficina de Coordinación del Desarrollo parece ser la entidad mejor preparada para desempeñar esta función analítica y de apoyo. Ya se encarga de desarrollar la plataforma sobre los locales comunes, que incluirá una base de datos. Está en condiciones de reunir los diferentes elementos de la reforma de las operaciones institucionales, como la estrategia de operaciones institucionales (que ahora incluye los servicios de instalaciones en una de sus líneas de servicios), que tienen que ver con los locales comunes. Eso podría contribuir a acabar con la compartimentación de las distintas esferas de actividad de las operaciones institucionales.

La Oficina de Coordinación del Desarrollo no actúa de manera autónoma, ya que los locales comunes requieren el compromiso de las organizaciones que realmente toman las decisiones. Por consiguiente, su labor con respecto a los locales comunes debe ser de apoyo a uno o varios órganos interinstitucionales. El examen en curso debería abordar y actualizar los mecanismos de supervisión de políticas, como el Grupo de Innovaciones Institucionales y sus equipos de tareas, incluido el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, y la forma en que la Oficina de Coordinación del Desarrollo presta apoyo a cada uno de ellos. Como órgano que integra a los administradores superiores de las instalaciones, el Equipo de Tareas debería ser un vehículo fundamental para asegurar la participación de los organismos, examinar los proyectos propuestos, definir las necesidades, acordar las prioridades y elevar las cuestiones importantes al nivel del Grupo de Innovaciones Institucionales.

En el nivel superior, no está claro que el actual grupo de resultados estratégicos del Grupo de Innovaciones Institucionales, a diferencia del subgrupo “Cuatro más uno” y del equipo de proyecto, haya tenido una actuación particularmente determinante o eficaz con respecto a los locales comunes. Al estudiar arreglos futuros, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería tener en cuenta que el carácter operacional de este aspecto de la reforma requiere una participación más frecuente de la que probablemente pueda ofrecer la dirección de un organismo.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, para fines de 2021, dar instrucciones a los jefes ejecutivos sobre los parámetros de la participación de sus organizaciones en locales comunes y solicitar la presentación de informes periódicos sobre los resultados obtenidos.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de ampliar, para fines de 2022, los objetivos relativos a los locales comunes, teniendo en cuenta consideraciones programáticas, de imagen pública y de sostenibilidad ambiental, así como de ganancias en eficiencia, y establecer también las modalidades de seguimiento de los resultados y de presentación de informes al respecto.

Recomendación 3

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, para mediados de 2021, colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de reexaminar el objetivo de contar con un 50 % de locales comunes con miras a dar prioridad al logro de ganancias en eficiencia.

Recomendación 4

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de acelerar la compilación de la base de datos de la plataforma sobre los locales comunes prevista para mediados de 2021, y velar por que en los informes periódicos que se presenten a la Asamblea General se incluya información sobre la situación de la base de datos y sobre la forma en que se está utilizando la plataforma sobre los locales comunes para contribuir al logro de ganancias en eficiencia y cualesquiera otros objetivos relativos a los locales comunes.

Recomendación 5

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de examinar las enseñanzas extraídas de la experiencia con las alianzas público-privadas para el establecimiento de locales comunes y formular, para fines de 2022, medidas que aborden las necesidades de financiación de capital de las iniciativas relativas a los locales comunes, incluida la posibilidad de establecer un mecanismo administrado centralmente, para su examen por la Asamblea General si fuera necesario.

Recomendación 6

La Asamblea General debería pedir al Secretario General, en su septuagésimo sexto período de sesiones, que, en consulta con los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluya, según proceda, las necesidades de espacio de oficinas de los organismos, fondos y programas en la preparación de futuros exámenes estratégicos de la infraestructura de las oficinas fuera de la Sede y de las comisiones económicas regionales.

Recomendación 7

El Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con locales sobre el terreno deberían estudiar la viabilidad de un mecanismo unificado de gestión de los bienes inmuebles sobre el terreno e informar de las conclusiones de ese estudio a la Asamblea General en su septuagésimo octavo período de sesiones.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de mejorar, para fines de 2021, los arreglos interinstitucionales de apoyo a los locales comunes reforzando la supervisión de los locales comunes por parte del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, aclarando la función y la autoridad de su Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y encomendando a una Oficina de Coordinación del Desarrollo con los recursos adecuados que les preste apoyo en su labor relativa a los locales comunes. Ese apoyo debería incluir el análisis de prioridades para la adopción de medidas futuras, la adopción de disposiciones para prestar un apoyo proactivo a los equipos en los países en todas las etapas de los proyectos y el establecimiento de vínculos con otras facetas de las operaciones institucionales.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	iii
Abreviaciones.....	xv
I. Introducción	1
A. La cuestión de los locales comunes tiene su origen en la reforma de la Secretaría de las Naciones Unidas	2
B. Los mandatos recurrentes hacen hincapié en servicios comunes junto con los locales	2
C. Enfoque en los locales de las capitales	3
D. No se han atendido los llamamientos en favor de una estrategia global.....	4
E. Nuevo enfoque en el marco del nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo	5
F. Objetivos, alcance y metodología del examen.....	6
II. Los mandatos no se han gestionado como una iniciativa para todo el sistema	9
A. Los mecanismos interinstitucionales para el establecimiento de locales comunes no han tenido una base amplia.....	9
B. Los mandatos de la Asamblea General no han encontrado eco en otros órganos rectores ...	9
III. Los progresos en materia de locales comunes han sido limitados.....	11
A. Debe subrayarse la importancia del apoyo del país anfitrión.....	11
B. El programa de la Casa de las Naciones Unidas fue el centro de la atención colectiva durante muchos años.....	11
C. Enfoque nacional en el marco de la reforma actual	13
D. Muchos locales, pocos de ellos comunes.....	14
E. La mayoría de los locales son subnacionales y no son comunes	15
F. Oportunidades: seguir la pista del dinero.....	17
IV. Es necesario explicar mejor la conveniencia de establecer locales comunes	18
A. Las expectativas de ganancias en eficiencia son menos claras, pero la cuestión de los servicios comunes es muy importante	18
B. Los factores cualitativos no financieros han perdido vigencia	19
C. Es preciso integrar mejor la sostenibilidad ambiental.....	20
D. Es preciso prestar más atención a las consideraciones de accesibilidad	23
V. El objetivo del 50 % ha recibido atención, pero debería ser revisado	25
VI. La falta de datos precisos dificulta la adopción de decisiones fundamentadas	28
VII. La insuficiencia de los instrumentos de financiación sigue siendo un obstáculo	30
A. Los costos de inversión iniciales han sido un reto constante	30
B. No se han estudiado realmente las fuentes de financiación previstas por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes	31
C. Las alianzas público-privadas no han resultado ser una solución de financiación viable ni eficaz en función del costo	32
VIII. Planificación integrada a nivel regional	35
IX. Considerar la gestión global de los bienes inmuebles	38

X.	Es preciso aclarar y mejorar los mecanismos de dirección e interinstitucionales	41
A.	No basta con un enfoque ascendente: se depende excesivamente de los equipos de las Naciones Unidas en los países para la obtención de resultados con respecto a los locales comunes	41
B.	Los mecanismos interinstitucionales han evolucionado, pero aún requieren atención	45
C.	La función y la autoridad del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes no están claras	47
D.	La labor del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes sobre los servicios de instalaciones no ha arrancado según lo previsto	48
E.	Los esfuerzos por ampliar la composición del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes han tenido escaso éxito	48
F.	Es preciso determinar mejor quién debe dirigir y apoyar la labor sobre los locales comunes	49
 Anexos		
I.	Panorama general de los locales en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, según la categoría de los locales a nivel y por ubicación nacional, zonal y subnacional (2017-2018).....	53
II.	Oficinas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que comparten ubicación con oficinas gubernamentales (2017-2018).....	59
III.	Perfil de los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, según la organización a nivel y por ubicación nacional, zonal y subnacional (2017-2018).....	60
IV.	Locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, por grupo de países en función del gasto y el perfil de riesgo (2017-2018).....	62
V.	Panorama actualizado de los locales de las Naciones Unidas identificados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales (2020)	63
VI.	Mecanismos interinstitucionales para la promoción de locales comunes en el sistema de las Naciones Unidas (1988-2020).....	64
VII.	Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	65

Abreviaciones

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ITC	Centro de Comercio Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. Desde la creación del sistema de las Naciones Unidas se han previsto locales y servicios comunes, mucho antes de que la proliferación de presencias sobre el terreno orientadas al desarrollo pusiera de relieve con mayor urgencia la oportunidad que representaba esa colaboración. Están previstos en los acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados, en los que se suele pedir que se evite, “siempre que sea posible, el establecimiento y funcionamiento en las Naciones Unidas y en los organismos especializados de servicios que compitan entre sí o dupliquen sus actividades”¹⁶. Aunque el sistema de las Naciones Unidas no ha establecido acuerdos administrativos y sobre instalaciones con el nivel de colaboración previsto, los acuerdos de relación siguen siendo pertinentes, en cierta medida, para los locales comunes y las operaciones institucionales comunes en general.

2. La Dependencia Común de Inspección tiene un historial de promoción de la eficiencia y la coordinación en lo que respecta a los locales comunes que se remonta casi a su creación. Ha sido una faceta de su importante participación en la tarea de poner de relieve la eficiencia y los considerables beneficios que pueden derivarse de una integración más profunda entre las organizaciones de las Naciones Unidas y de un enfoque más coordinado de la representación sobre el terreno. En 1968 propuso que el sistema de las Naciones Unidas se ubicara en un solo edificio y desalentó los esfuerzos de las organizaciones por funcionar por separado¹⁷. En su informe de 1986 sobre la representación del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno¹⁸, la DCI señaló la descoordinación de su establecimiento y la dispersión de su despliegue en las ciudades, y pidió que se utilizaran instalaciones comunes, lo que contribuyó a despertar el interés de la Asamblea General por los locales comunes¹⁹. En otros informes, la DCI ha destacado la conveniencia de armonizar los acuerdos con los países anfitriones para situar a las organizaciones en una posición más común respecto de los servicios prestados por los Gobiernos²⁰. En su informe sobre la gestión de los proyectos de construcción, destacó la necesidad de acuerdos de financiación de infraestructura e instó a que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión participara más activamente en las cuestiones relativas a la gestión de las instalaciones²¹. En su último informe centrado directamente en los locales comunes, la DCI abogó firmemente por su utilización, recomendó que se mirara más allá de las actividades institucionales para el desarrollo y señaló la conveniencia de recurrir a la propiedad y la construcción en lugar del arrendamiento, sobre la base del análisis del Grupo Consultivo Mixto de Políticas²².

3. La aparición de la pandemia de COVID-19 ha puesto necesariamente de relieve cuestiones que están estrechamente relacionadas con las necesidades en materia de locales, incluidos los locales comunes. Una de ellas es la búsqueda de alternativas a las oficinas para acoger físicamente a un gran número de personas juntas y estudiar la forma de que la digitalización y el trabajo a distancia, que se han acelerado en respuesta a la pandemia, puedan aprovecharse para cumplir los mandatos y promover una colaboración en formas más económicas que sean menos dependientes de los entornos de grandes oficinas y menos vulnerables a ellos. La pandemia surgió pasado el momento de que los Inspectores pudieran examinar seriamente sus implicaciones para los locales comunes. **El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería estudiar la forma de aplicar la experiencia adquirida con el trabajo a distancia en respuesta a la pandemia de COVID-19 a su futura labor sobre los locales comunes.**

¹⁶ JIU/REP/94/8, párr. 2. Véase también JIU/REP/93/3.

¹⁷ JIU/REP/68/4, párr. 13.

¹⁸ Véase JIU/REP/86/1.

¹⁹ Véase A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3.

²⁰ Véanse, por ejemplo, JIU/REP/94/8, JIU/REP/97/1 y JIU/REP/2006/4.

²¹ Véase JIU/REP/2014/3.

²² JIU/REP/94/8, párrs. 57 a 62.

A. La cuestión de los locales comunes tiene su origen en la reforma de la Secretaría de las Naciones Unidas

4. La labor relativa a los locales comunes surgió como un elemento de las medidas de reforma adoptadas por varios Secretarios Generales en respuesta a las crisis financieras que afectaban a las Naciones Unidas. La primera fue la crisis financiera de 1985/1986, que dio lugar a la aprobación de la resolución 41/213 y llevó al Secretario General a emprender la reestructuración de las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno atendiendo a principios que incluían dar una imagen coherente de las Naciones Unidas y procurar no crear nuevas oficinas sobre el terreno para en cambio utilizar locales comunes y compartir instalaciones²³. La segunda fue en 1997, cuando, en un contexto de austeridad financiera, el Secretario General publicó un informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”²⁴. Entre muchas otras cosas, el Secretario General estableció el concepto de “operaciones conjuntas” en los países y lanzó la idea de la Casa de las Naciones Unidas, que proporcionaría un local común a todas las entidades de las Naciones Unidas que actuaran en un país. En los países en que hubiera un Coordinador Residente, todos los fondos y programas y los centros de información de las Naciones Unidas pasarían a formar parte de una sola oficina²⁵. La iniciativa de la Casa de las Naciones Unidas configuró el enfoque adoptado respecto de los locales comunes durante unos 15 años.

B. Los mandatos recurrentes hacen hincapié en servicios comunes junto con los locales

5. Desde su cuadragésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General ha abordado estos elementos de un conjunto más amplio de reformas mediante el examen de las actividades operacionales para el desarrollo. La historia del actual programa de locales comunes se inició en 1987 con la resolución 42/196 de la Asamblea General sobre las actividades operacionales para el desarrollo, en la que esta instó a la racionalización de la estructura de las oficinas sobre el terreno para mejorar “la cooperación, la coherencia y la eficacia”, entre otras “compartiendo más las instalaciones y los servicios”.

6. En años posteriores, la Asamblea General volvió a abordar repetidamente las cuestiones de los locales y los servicios comunes en el contexto de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas²⁶. La formulación exacta variaba y evolucionaba con el tiempo, pero los mensajes eran insistentes: había que desarrollar activamente locales comunes con fines de eficiencia, lo que incluía consolidar la infraestructura administrativa, sin aumentar los costos para los países en desarrollo. Esos elementos se ilustran en los pasajes incluidos en la figura I a continuación.

Figura I

Pasajes de resoluciones de la Asamblea General (1989-2012)

“... concierten sin demora los arreglos necesarios, en colaboración con los Gobiernos huéspedes y sin que ello entrañe costos adicionales para los países en desarrollo, a fin de establecer locales comunes en el plano nacional” (resolución 44/211, párr. 15 d).

“... incluya en su informe una evaluación de los progresos realizados en el establecimiento de premisas comunes y [...] proponga un plan para el pleno logro de ese objetivo, siempre que resulte viable y apropiado” (resolución 46/219, párr. 25).

“... destaca [...] que [el establecimiento de locales comunes] debe lograrse [...] de modo de realzar la eficacia, entre otras cosas, mediante la consolidación de las infraestructuras administrativas de las organizaciones de que se trate” (resolución 47/199, párr. 42).

²³ A/42/234, párr. 30 h) ii) y iii).

²⁴ A/51/950 y Corr.1.

²⁵ *Ibid.*, párr. 51.

²⁶ Véanse, por ejemplo, las resoluciones 44/211, 46/219, 47/199, 48/209, 50/120, 53/192, 56/201, 59/250, 62/208, 67/226 y 71/243.

“... presten una atención mucho mayor al objetivo de utilizar locales comunes, basándose en el análisis costos-beneficios, y que eviten aumentar la carga de los países anfitriones” (resolución 50/120, párr. 44).

“... en consulta con los Estados Miembros y antes de que termine 2013, elabore una estrategia para apoyar el establecimiento de locales comunes [...], que incluya objetivos y metas concretos [...] y alienta a los equipos de las Naciones Unidas en los países a que estudien todas las posibles economías que se pueden lograr en el conjunto de organizaciones, en particular mediante la armonización de las prácticas institucionales en todas las esferas funcionales y la consolidación de los servicios de apoyo” (resolución 67/226, párr. 161).

7. La orientación de la Asamblea General sobre los locales comunes se inscribía en un interés más general en limitar los gastos generales de las múltiples presencias de las Naciones Unidas dedicadas al desarrollo, reflejado en la insistencia en contar con servicios comunes, y no puede entenderse fuera de ese contexto. Según el Secretario General, en su resolución 67/226 la Asamblea General demostró la importancia que los Estados Miembros atribuyen a los locales comunes como indicador de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas en los países y como importante factor impulsor de la consolidación efectiva de los servicios de apoyo: “Más que la ubicación conjunta, los locales comunes permiten la fusión de departamentos con funciones semejantes, con el consiguiente aumento de la eficiencia y reducción de costos”²⁷. La ambición de la Asamblea General tropezó con la dificultad de lograr progresos en materia de servicios comunes y con la escasez de las medidas adoptadas por las organizaciones²⁸.

8. Hasta 2017, la labor relativa a los locales comunes se organizó entre el PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA, primero como miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas y, a partir de 1997 y de la creación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su calidad de miembros de su Comité Ejecutivo. Se alentó a otros organismos de las Naciones Unidas a incorporarse a la iniciativa sobre los locales comunes y se acogió con agrado su participación, pero esas cuatro entidades eran las más dinámicas y las que prestaban el apoyo subsidiario. Si bien en general se mostró favorable a la iniciativa, el Comité Administrativo de Coordinación no se mostró muy entusiasta. El Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y sus predecesores representaron a las cuatro entidades mencionadas hasta 2017, año en que se hizo un esfuerzo por ampliar la participación.

C. Enfoque en los locales de las capitales

9. Hasta hace poco, la labor sobre los locales comunes se centraba únicamente en las oficinas nacionales. No había una definición clara de los locales comunes, pero en los informes sobre los casos de “compartición” y “cubicación” se indicaba que debían agrupar como mínimo a dos entidades. Los conceptos se volvieron más difusos tras el establecimiento del programa de la Casa de las Naciones Unidas porque este se confundía con los locales comunes. A partir de 1997 se determinó que la Casa de las Naciones Unidas agrupaba a todos los fondos y programas y a los Centros de Información de las Naciones Unidas en una sola oficina dirigida por el Coordinador Residente²⁹. En 2017, los mecanismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible establecieron que los locales comunes exigían que dos o más organizaciones compartieran ubicación, eliminando la referencia al Coordinador Residente para incluir a las ubicaciones subnacionales en el concepto (figura II).

²⁷ E/2013/94, párr. 177.

²⁸ Véanse, por ejemplo, las resoluciones 47/199 y 67/226.

²⁹ En el presente estudio no se ha examinado si se ha producido la integración de los Centros de Información de las Naciones Unidas en iniciativas de locales comunes.

Figura II

Definiciones de la Casa de las Naciones Unidas y los locales comunes

1997 “Todas las entidades de las Naciones Unidas que cumplan misiones en un país determinado llevarán adelante sus actividades en locales comunes denominados ‘Casa de las Naciones Unidas’ y bajo una sola bandera de las Naciones Unidas. En los países en que haya un Coordinador Residente, todos los fondos y programas, así como los centros de información de las Naciones Unidas, formarán parte de una sola oficina de las Naciones Unidas, dirigida por el Coordinador Residente” (A/51/950, párr. 51).

2012 Por Casa de las Naciones Unidas se entienden los locales comunes que albergan la oficina del Coordinador Residente y las oficinas de todos los directores y representantes de los organismos miembros del Comité Ejecutivo (PNUD, UNFPA, UNICEF y, según proceda, PMA) para el país residentes con el compromiso de desarrollar un marco de servicios comunes rentables, de alta calidad y oportunos. Se alienta a otras entidades de las Naciones Unidas y a las instituciones de Bretton Woods a que se sumen a la Casa de las Naciones Unidas (memorando del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes sobre el protocolo de designación de la Casa Única de las Naciones Unidas, octubre de 2012).

2017 En los locales comunes se ubican conjuntamente dos o más entidades residentes de las Naciones Unidas presentes en un país. Se pueden establecer locales comunes a nivel nacional y subnacional, generalmente con el apoyo de una serie de servicios comunes facilitados por la ubicación conjunta de los organismos (sitio web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible).

La denominación de Casa de las Naciones Unidas se conferirá por recomendación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible donde se den las siguientes condiciones mínimas: se cumplan los criterios mínimos para establecer un local común (agrupar a dos o más entidades) y se albergue la oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. La Casa de las Naciones Unidas no tiene por qué ser un edificio independiente (sitio web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible).

D. No se han atendido los llamamientos en favor de una estrategia global

10. Los Estados Miembros han pedido varias veces que se adopte un enfoque global y planificado para compartir locales³⁰. Por lo que han podido ver los Inspectores, no se hizo ningún esfuerzo en ese sentido hasta que la Asamblea General, en su resolución 67/226, pidió que se formulara una estrategia. No había habido ni un punto de referencia respecto del que medir los progresos ni mecanismos de rendición de cuentas bien definidos. La estrategia para el establecimiento de locales comunes de las Naciones Unidas en el período 2014-2017 elaborada por el Equipo de Tareas sobre Locales Comunes puso de relieve los logros alcanzados, las dificultades encontradas y las oportunidades que podrían aprovecharse. El Equipo de Tareas sostuvo que la planificación de las instalaciones de las Naciones Unidas en los países se centraba en gran medida en las necesidades inmediatas de

³⁰ En su resolución 46/219, la Asamblea General pidió al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional que “proponga un plan para el pleno logro de este objetivo, siempre que resulte viable y apropiado”. En 1996, el Consejo Económico y Social dio instrucciones a los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas para que elaboraran “un plan de acción, en arreglos administrativos y un plazo convenido para tramitar” los locales comunes (resolución 1996/42). En 2012, en su resolución 67/226, la Asamblea General solicitó al sistema de las Naciones Unidas que, “en consulta con los Estados Miembros y antes de que termine 2013, elabore una estrategia para apoyar el establecimiento de locales comunes en los países donde se ejecutan programas, que incluya objetivos y metas concretos para los países que deseen adoptarlos”.

cada organización en lugar de basarse en un enfoque estratégico³¹. Si bien se informó de la estrategia a la Asamblea General³², no se adoptaron medidas efectivas para elaborar un plan de ejecución. Desde entonces la estrategia ha quedado superada por la iniciativa del nuevo posicionamiento, que ha fijado un objetivo para cuyo cumplimiento ya se está trabajando.

E. Nuevo enfoque en el marco del nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

11. El nuevo posicionamiento en curso del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha modificado el contexto del programa de locales comunes de manera importante, más allá del elemento más notable del objetivo del Secretario General de contar con un 50 % de locales comunes para 2021. La nueva generación de equipos en los países, que no requiere la presencia física de todas las entidades, debería incentivar la ubicación conjunta y reducir la demanda de locales separados. Ya se ha puesto en marcha una iniciativa polifacética, dirigida por el Grupo de Innovaciones Institucionales, a fin de generar eficiencias en las operaciones institucionales. Los locales comunes son un elemento de esa iniciativa, pero otras esferas de actividad, si se desarrollan estratégicamente, influirán directamente en las necesidades de locales y brindarán la oportunidad de adoptar una visión integrada de los factores que impulsan las oportunidades de lograr eficiencias. La aplicación de esas medidas de eficiencia también podría reducir las necesidades de espacio de oficinas, al igual que la mejora de la tecnología de las comunicaciones en los equipos de los países. La creación de Coordinadores Residentes con más facultades encargados de promover las operaciones institucionales comunes y el establecimiento de la Oficina de Coordinación del Desarrollo en la Secretaría de las Naciones Unidas afectan a la estructura jerárquica, la rendición de cuentas y la coordinación. Un examen de los activos regionales del sistema de las Naciones Unidas no puede sino plantear la cuestión de cómo aplicar un enfoque más integrado a los locales de los centros regionales donde la Secretaría de las Naciones Unidas controla importantes carteras de propiedades. El Secretario General, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería dar orientaciones para que en la planificación de los locales comunes se tengan en cuenta la reconfiguración de los equipos en los países, las oportunidades de comunicación virtual y la aplicación rigurosa de la reforma de las operaciones institucionales que debería influir en la demanda de espacio y ofrecer ganancias concretas en eficiencia.

12. En las propuestas de nuevo posicionamiento del Secretario General se reconocía que no se habían cumplido las expectativas en relación con los locales comunes, ni con las operaciones institucionales comunes en general³³. En su resolución 72/279, la Asamblea General acogió con beneplácito las medidas propuestas por el Secretario General para promover las operaciones institucionales comunes, cuando procediera, incluidas las oficinas de apoyo comunes, y la meta de tener un 50 % de locales comunes para 2021, a fin de facilitar la labor conjunta y generar más eficiencias, sinergias y coherencia. La Asamblea pidió que se aplicaran esas medidas de conformidad con la resolución 71/243.

13. En consecuencia, ya se ha puesto en marcha una iniciativa polifacética, dirigida por el Grupo de Innovaciones Institucionales, a fin de generar eficiencias significativas en las operaciones institucionales y mejorar su calidad al mismo tiempo. Encabezada conjuntamente por los directores del ACNUR y el PMA, la iniciativa ha contado con el respaldo de un equipo de proyecto temporal encargado de lograr resultados en seis aspectos de las operaciones institucionales, incluido el relativo a los locales comunes. Ello brinda la oportunidad necesaria para incluir la cuestión de los locales comunes en un enfoque holístico destinado a lograr operaciones institucionales eficientes y consolidadas.

³¹ Véase Estrategia para el establecimiento de locales comunes de las Naciones Unidas (2014-2017), preparada por el Equipo de Tareas sobre Locales Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (septiembre de 2014), párr. 10.

³² Véanse A/73/63-E/2018/8 y A/70/62-E/2015/4.

³³ Véase A/72/684-E/2018/7.

F. Objetivos, alcance y metodología del examen

14. El presente examen se enmarca en el programa de trabajo de 2019 de la DCI. Ante la larga historia de mandatos de la Asamblea General sobre los locales comunes, los escasos logros agregados alcanzados hasta la fecha, los pocos requisitos necesarios para obtener la designación de local común y el nuevo contexto presentado por la reforma del sistema para el desarrollo, la DCI consideró oportuno promover una reflexión sobre la evolución futura de los locales comunes. En vista de la amplia labor que se está llevando a cabo en relación con los locales comunes en el marco del proceso de reforma para el desarrollo, el examen se centra en determinadas cuestiones que los órganos rectores y las jefaturas ejecutivas deberían tener en cuenta al determinar el camino a seguir. En concreto, se propone:

- a) Examinar los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos establecidos por los órganos rectores en relación con los locales comunes;
- b) Evaluar la repercusión del actual contexto de reforma en las iniciativas destinadas a ampliar los locales comunes;
- c) Examinar los criterios para decidir sobre la conveniencia de contar con locales comunes;
- d) Extraer lecciones sobre las disposiciones institucionales necesarias para apoyar el programa de locales comunes.

Alcance

15. El examen abarca a todo el sistema, pero se centra en los locales de los países en que hay equipos de las Naciones Unidas. Con el cuestionario institucional se ha tratado de determinar qué entidades no mantienen una presencia sobre el terreno para excluirlas de los equipos en los países. Así, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se excluyeron a sí mismas.

Metodología

16. El equipo de la DCI ha constado de dos Inspectores, un oficial de evaluación e inspección, un asistente de investigación y un pasante. El examen se realizó entre julio de 2019 y abril de 2020. De conformidad con las normas internas y los procedimientos de trabajo de la DCI, los Inspectores utilizaron una serie de métodos de reunión de datos cualitativos y cuantitativos de diferentes fuentes para asegurar su coherencia, validez y fiabilidad.

17. La información sobre los progresos realizados en el establecimiento de locales comunes se extrajo en particular de los informes del Secretario General sobre la aplicación de las resoluciones de las revisiones de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo (revisiones trienales y quadrienales amplias de la política) y sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Se examinaron documentos de los órganos legislativos y rectores de las organizaciones participantes en la DCI y las políticas institucionales y la documentación interna de distintas entidades, según procediera. La DCI examinó los registros del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, sus documentos de orientación y análisis, y estudios de viabilidad específicos para el establecimiento de una Casa de las Naciones Unidas en 13 países. La documentación elaborada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, incluidos los informes de los proyectos piloto, fue una valiosa fuente de información. En el texto del presente informe se incluyen referencias a otros documentos pertinentes. También se estudiaron fuentes secundarias, como la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la Acción” y los informes de evaluación de los países piloto (Casa de las Naciones Unidas).

18. Más concretamente:

a) La DCI reunió información cualitativa y cuantitativa y documentación de apoyo mediante cuestionarios institucionales dirigidos a sus organizaciones participantes. Se envió un cuestionario aparte al mecanismo interinstitucional que se ocupa de los locales comunes, que recibió una respuesta consolidada del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, la Oficina de Coordinación del Desarrollo y el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales;

b) Sobre la base de las respuestas a los cuestionarios, los Inspectores mantuvieron 122 entrevistas con funcionarios de las organizaciones participantes, 20 de ellos de la Secretaría de las Naciones Unidas, 31 con funcionarios de los fondos y programas y 20 con funcionarios de los organismos especializados. Se seleccionó a los entrevistados para garantizar una perspectiva multidisciplinaria: i) los altos funcionarios proporcionaron una perspectiva institucional/organizacional de la participación de su organización en la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluida la labor relativa a los locales comunes; ii) los funcionarios que conocían las disposiciones relativas a los locales en los países y regiones ofrecieron un panorama general de los locales sobre el terreno; y iii) los representantes de los organismos o el personal de los equipos en los países explicaron la coordinación y la colaboración en el aspecto programático con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en locales compartidos, así como las operaciones institucionales comunes vinculadas a los locales comunes. Los Inspectores recabaron la opinión de la Presidencia y los miembros del Equipo de Tareas y del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales. Los funcionarios de la Subdivisión de Estrategias Institucionales en los Países de la Oficina de Coordinación del Desarrollo también hicieron aportaciones pertinentes;

c) Los Inspectores visitaron un ejemplo destacado de Casa de las Naciones Unidas, a saber, la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi, y se entrevistaron con Coordinadores Residentes y representantes de organismos de 15 equipos en los países para sacar conclusiones de las iniciativas actuales y pasadas en materia de locales comunes. Se recabaron ideas sobre las oportunidades y los retos que se planteaban en los centros regionales donde la Secretaría de las Naciones Unidas también tiene importantes instalaciones mediante una visita sobre el terreno a Bangkok y contactos a distancia con la CEPA y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. Los Inspectores también hablaron con los funcionarios del Banco Mundial encargados de supervisar el establecimiento y la gestión de sus locales.

19. El informe contiene 8 recomendaciones, de las cuales 1 está dirigida a la Asamblea General, otra a los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y 6 a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que colaboran en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Para facilitar el manejo del presente informe y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones incluidas en él, en el anexo VII se presenta un cuadro que indica las recomendaciones pertinentes para cada organización y especifica si van dirigidas al órgano rector o al jefe ejecutivo de la organización. Las recomendaciones oficiales se complementan con 14 recomendaciones oficiosas.

20. Se recabaron observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe y se las tuvo en cuenta en su versión definitiva. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del Estatuto de la DCI, el presente documento fue ultimado previa consulta entre los Inspectores para ajustar sus conclusiones y recomendaciones al criterio colectivo de la Dependencia. Los Inspectores expresan su reconocimiento a todas las personas que les brindaron asistencia en la preparación del informe, y en particular a quienes participaron en las entrevistas, respondieron a los cuestionarios y de tan buen grado compartieron sus conocimientos y experiencia. Cabe destacar la acogida constructiva y la profesionalidad de los miembros del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y la Oficina de Coordinación del Desarrollo a lo largo de este proyecto.

Limitaciones

21. Los datos estadísticos sobre los locales que figuran en el presente informe fueron proporcionados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales en marzo de 2020. A su vez, se basan principalmente en datos extraídos en 2017 de la base de datos del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas y ajustados posteriormente por algunas organizaciones. Esos datos no son definitivos; de hecho, se están mejorando y se está trabajando para contar con cifras actualizadas y más precisas. Esos datos aún no se han terminado de actualizar, por lo que no han sido lo suficientemente completos como para servir de base a los datos que figuran en el presente informe³⁴. Los Inspectores se basaron en la información existente en lugar de intentar generar sus propios datos, porque se trata de mostrar las pautas y tendencias y de representar el conjunto de datos que fundamentan el actual proceso de reforma. Los Inspectores recibieron información de varias entidades de las Naciones Unidas sobre el perfil específico de sus locales en un anexo a su respuesta al cuestionario de la DCI. En algunos casos, esa información varía considerablemente respecto de la proporcionada por conducto del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, que se representa en el presente informe en aras de la coherencia y para referirse a la información en la que se basa el Secretario General. Esas discrepancias ponen de relieve la importancia de disponer de cifras precisas sobre todos los aspectos relacionados con los locales a fin de fundamentar una planificación y una toma de decisiones eficaces, cuestión que se desarrolla más a fondo en el presente informe.

³⁴ En marzo de 2020, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales pidió una nueva extracción de los datos sobre locales que figuran en la base de datos del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas a fin de proporcionar a los equipos en los países cifras actualizadas para apoyar la puesta en marcha de un plan de consolidación de locales (véase el anexo V).

II. Los mandatos no se han gestionado como una iniciativa para todo el sistema

A. Los mecanismos interinstitucionales para el establecimiento de locales comunes no han tenido una base amplia

22. Desde que comenzó en 1987/1988 hasta 2017, la labor sobre los locales comunes fue un proyecto del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA, primero por conducto del Grupo Consultivo Mixto de Políticas y luego como miembros tanto del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo como del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes. Inicialmente el Secretario General encomendó al Grupo Consultivo que estudiara oportunidades de compartir instalaciones sobre el terreno y afirmó que el ACNUR también participaría³⁵, pero no está claro si así fue. Había otros organismos que, si bien fueron invitados a instalarse en esos locales, no participaban en el proceso normativo. Este planteamiento tenía su lógica, sobre todo porque esas organizaciones representaban una gran proporción de las oficinas del sistema de las Naciones Unidas en los países. Hubo que esperar hasta 2017 para que se intentara adoptar un enfoque para todo el sistema, con la ampliación del número de miembros del equipo de tareas mediante un proceso oficioso de invitación a otras organizaciones.

23. Los mandatos, los modelos institucionales y las actividades operacionales de las entidades del sistema de las Naciones Unidas influyen directamente en su presencia sobre el terreno y en la forma en que abordan su necesidad de locales. Los organismos especializados con una función normativa pueden ubicarse en los ministerios competentes o en locales proporcionados por los Gobiernos sobre la base de acuerdos históricos, de manera que cualquier cambio resulte antieconómico. La siguiente observación formulada por el Secretario General hace casi 15 años sigue siendo de actualidad hoy en día: “no todas las entidades de las Naciones Unidas encuentran práctico trasladarse a unos locales comunes; algunas entidades llevan a cabo un intenso programa humanitario caracterizado por la fluctuación en la necesidad de espacio de oficinas o buscan la mayor proximidad posible a los ministerios competentes”³⁶. Algunas organizaciones, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ACNUR y el PMA, afirmaron que tenían que cumplir determinados requisitos en lo que respecta al acceso de otros agentes a sus locales. Se informó a los Inspectores de que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también tenía requisitos de acceso específicos. En esas circunstancias, es poco probable que pueda llegar a aplicarse plenamente un enfoque a nivel de todo el sistema.

B. Los mandatos de la Asamblea General no han encontrado eco en otros órganos rectores

24. Las respuestas al cuestionario de la DCI indican que, por lo general, los órganos legislativos y rectores del sistema de las Naciones Unidas no han dado instrucciones en lo que respecta a los locales comunes aparte de las innumerables resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Aunque, en términos generales, tienen un interés en contar con la participación de las organizaciones en la reforma del sistema de las Naciones Unidas, los órganos legislativos y rectores no han dado indicaciones concretas a sus secretarías para orientar su participación en operaciones institucionales comunes en general o en locales comunes en particular.

25. Con independencia de los aspectos jurídicos que puedan plantearse, es preciso que los órganos rectores den orientaciones normativas. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias) afirmó que consideraba que el sistema “cuenta con suficiente autoridad legislativa en el marco de las disposiciones del acuerdo de vinculación con las Naciones Unidas para participar en la medida de lo viable en cualquier programa sobre locales o servicios comunes en el sistema de las Naciones

³⁵ A/42/234, párr. 30 h) iii).

³⁶ A/62/73-E/2007/52, párr. 128.

Unidas³⁷. En consonancia con esta opinión, el Director General de la OIT confirmó al órgano rector de la OIT que disponía de facultades legislativas suficientes para participar en todo programa de instalación de locales o servicios comunes³⁸.

26. Aunque el marco jurídico permite esa participación, no la impulsa. Para ello, sería útil que los órganos rectores dieran orientaciones normativas sobre la forma de enfocar la cuestión de los locales comunes en el contexto del nuevo posicionamiento del sistema para el desarrollo. Los Inspectores no prevén que se logre un resultado uniforme, ya que cada órgano puede tener su opinión, pero lo fundamental es que se dé una orientación clara. La orientación legislativa de considerar los locales comunes como enfoque por defecto reforzaría el cambio cultural sin excluir el análisis funcional necesario de cada caso en particular.

27. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la labor de todo el sistema en relación con los locales comunes.

Recomendación 1

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, para fines de 2021, dar instrucciones a los jefes ejecutivos sobre los parámetros de la participación de sus organizaciones en locales comunes y solicitar la presentación de informes periódicos sobre los resultados obtenidos.

³⁷ E/1996/64, párr. 39.

³⁸ GB.270/PFA/11 (270ª reunión, noviembre de 1997).

III. Los progresos en materia de locales comunes han sido limitados

28. Es difícil evaluar los “resultados” de las iniciativas encaminadas al establecimiento de locales comunes a lo largo del tiempo porque no existe ninguna referencia aplicable. No se han fijado objetivos de cifras específicas, ya sea en términos de grado de ubicación conjunta, ahorro financiero conseguido, habilitación de servicios comunes, calendario u otros indicadores medibles.

A. Debe subrayarse la importancia del apoyo del país anfitrión

29. La responsabilidad primordial de proporcionar locales de oficina a los organismos de las Naciones Unidas corresponde al Gobierno anfitrión sobre la base de los acuerdos con el país anfitrión firmados entre el Gobierno y la organización de que se trate. Las disposiciones de esos acuerdos relativas a los locales pueden variar de un país a otro y según el organismo de que se trate en un país determinado. Cuando los Gobiernos no han podido proporcionar un edificio para las Naciones Unidas, a veces han ofrecido terrenos o han subvencionado el alquiler y los gastos de funcionamiento, en su totalidad o en parte. Es muy importante que los Gobiernos anfitriones alienten a las organizaciones de las Naciones Unidas a unificar sus presencias. El apoyo de las autoridades anfitrionas a los locales comunes ha resultado ser de gran ayuda gracias a una combinación de motivación política y apoyo material, como puede verse en los ejemplos de la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi, la Casa de las Naciones Unidas en Almaty (Kazajstán) y el proyecto que se está desarrollando en Dakar. Es cierto que pueden plantearse dificultades, pero de otro orden.

30. En el diagrama elaborado por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, que indica la secuencia de opciones que deben seguir los equipos de las Naciones Unidas en los países, se da prioridad a solicitar locales a los Gobiernos. No obstante, la mayoría de las organizaciones participantes en el cuestionario de la DCI, indicaron un nivel de respuesta entre mediano y bajo de sus autoridades nacionales a esas solicitudes de locales. Cabe observar que el suministro efectivo de locales varía de un país a otro y entre organismos. El sistema de las Naciones Unidas no es suficientemente disciplinado en su labor de alentar a los países anfitriones a suministrar locales. Al informar sobre la experiencia adquirida en lo que respecta a los locales comunes, el Secretario General ha señalado sistemáticamente la necesidad de prestar más atención a instar a los Gobiernos a que proporcionen locales gratuitos³⁹. En el actual proceso de nuevo posicionamiento, todavía está pendiente la adopción de las medidas recomendadas para reactivar esta actuación prioritaria.

B. El programa de la Casa de las Naciones Unidas fue el centro de la atención colectiva durante muchos años

31. Hasta hace poco, la labor sobre los locales comunes se centraba únicamente en las oficinas nacionales. Al principio, el Grupo Consultivo Mixto de Políticas se centró en la construcción de nuevos locales. El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional informó a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones de que se estaban construyendo ocho locales y estaban en marcha negociaciones sobre otros diez⁴⁰. En aquel momento, el PNUD, el UNICEF y el UNFPA adoptaron medidas para crear o adaptar mecanismos de financiación para los locales⁴¹. En 1994, los organismos del Grupo Consultivo previeron un ambicioso plan consistente en recibir terrenos gratuitos de los Gobiernos y arrendarlos a largo plazo al sector privado, que

³⁹ Véase, por ejemplo, E/2000/46/Add.1, párr. 91 c).

⁴⁰ A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3, párr. 31.

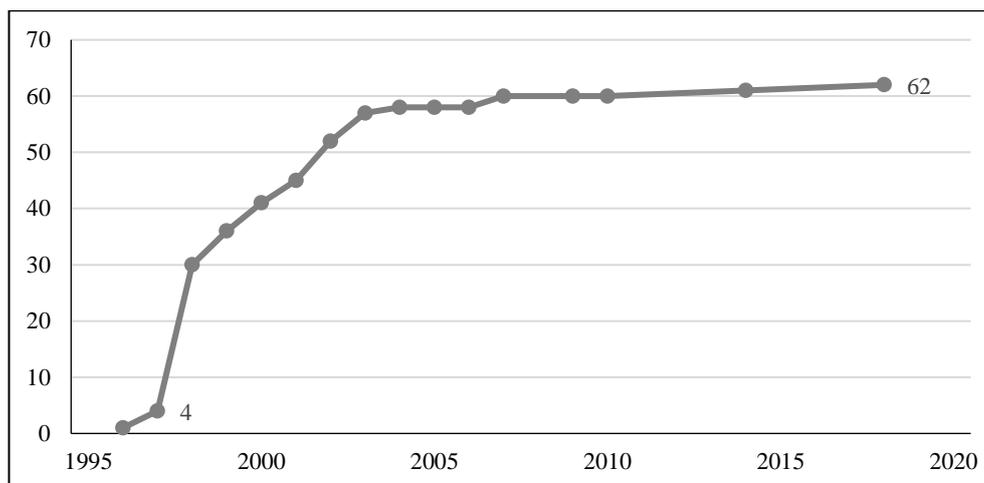
⁴¹ *Ibid.*, párr. 39.

construiría los edificios y cedería la propiedad al expirar los contratos de arrendamiento⁴². Si bien 18 Gobiernos donaron terrenos, el programa nunca se llevó a la práctica⁴³. Ese plan se ha abandonado debido a deficiencias en la construcción, pero pone de manifiesto el reconocimiento desde el principio de la dificultad que supone la falta de instrumentos de financiación de infraestructura.

32. En 1997 se inició una nueva fase, con la iniciativa de la Casa de las Naciones Unidas como parte de un conjunto más amplio de reformas⁴⁴. Durante la mayor parte del período transcurrido desde entonces, las iniciativas encaminadas al establecimiento de locales comunes se han diseñado en su mayor parte en torno al concepto de la Casa de las Naciones Unidas en las capitales. Según la información proporcionada por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, desde 1997 se han establecido 62 Casas de las Naciones Unidas en los países en los que hay un equipo de las Naciones Unidas (véase la figura III). Al principio se hicieron importantes esfuerzos en esa dirección. En 2001, el Secretario General informó de que, entre 1998 y 2000, el Grupo de Gestión de los Servicios y Locales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo había examinado 145 propuestas, había contactado a 43 equipos en los países y había llevado a cabo 30 misiones a 38 países para ofrecer apoyo técnico en la localización y el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas⁴⁵. Hasta esa fecha, se habían inaugurado o designado 46 Casas de las Naciones Unidas. En los últimos años se han logrado pocos progresos; en 2002 el Secretario General reconoció que las oportunidades más claras ya se habían aprovechado en gran medida⁴⁶.

Figura III

Designación de Casas de las Naciones Unidas en países con equipos de las Naciones Unidas (1997-2020)



Fuente: Elaborada por la DCI a partir de la información proporcionada por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes (2020). Véase información sobre el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas por país y zona en el anexo I.

33. Dos tercios de los países en que el nivel de gastos del sistema de las Naciones Unidas es relativamente bajo cuentan con Casas de las Naciones Unidas, mientras que no más del 25 % de los países con un volumen de gasto alto las tienen, “probablemente debido al tamaño de la cartera de proyectos de cada entidad y al consiguiente mayor número de personal, lo que con mucha probabilidad también puede dar lugar a dificultades para encontrar locales que cumplan los requisitos de la política de seguridad”⁴⁷. Sin embargo, el

⁴² E/1996/64, párr. 36.

⁴³ Véase PMA, Informe sobre los locales comunes: Informe parcial sobre el programa de Casas de las Naciones Unidas, documento WFP/EB.A/99/8-C, mayo de 1999.

⁴⁴ Véase A/51/950 y Corr.1.

⁴⁵ E/2001/66, párr. 99.

⁴⁶ E/2002/59, párr. 34.

⁴⁷ A/73/63-E/2018/8, párr. 219.

número de Casas de las Naciones Unidas no indica de por sí el grado de ubicación conjunta de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Como se muestra en el anexo I, hay lugares en que coexisten Casas de las Naciones Unidas, otros locales comunes y locales individuales. En las ciudades en las que existen Casas de las Naciones Unidas, hay por lo menos hasta 240 locales más, en su mayoría utilizados por una sola entidad. La designación de Casa de las Naciones Unidas tampoco indica de por sí las ganancias en eficiencia obtenidas gracias a la combinación de locales y servicios comunes.

34. Tras la explosión inicial del programa de Casas de las Naciones Unidas en los primeros años, el ritmo se ralentizó. Se siguieron estableciendo Casas de las Naciones Unidas, pero a un ritmo más lento y, a pesar de varios casos propuestos al Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes por los equipos en los países, no se han observado progresos notables desde 2010. Con el paso del tiempo, el Secretario General informó de que la utilización de locales comunes no había adquirido mucho impulso⁴⁸, lo que contribuyó a que la Asamblea General hiciera un llamamiento en su resolución 67/226 para que se adoptara una estrategia específica que incluyera un objetivo ambicioso en materia de locales comunes en el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo⁴⁹.

C. Enfoque nacional en el marco de la reforma actual

35. El actual proceso de reforma ha motivado un cambio de enfoque. El equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales ha destacado la gran cantidad de locales subnacionales existentes y la prioridad que considera que debe darse a estudiar la consolidación de los locales existentes en lugar de adquirir o construir nuevos espacios. En colaboración con el Equipo de Tareas, ha propuesto que, en lugar de seguir centrándose en el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas en las capitales, para lograr avances importantes en el cumplimiento del objetivo, los equipos en los países deberían adoptar un enfoque que abarque todo el país en la planificación de la consolidación y estudiar oportunidades tanto en las capitales como en las ubicaciones subnacionales⁵⁰. Así, solo se deben construir nuevos locales en un número limitado de proyectos en las capitales. Está previsto difundir un instrumento de planificación de la consolidación elaborado por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales y aprobado por el Equipo de Tareas a todos los equipos en los países en el marco de una iniciativa mundial para formular opciones y planes de consolidación de locales. Habida cuenta de que el Secretario General se ha fijado el objetivo de contar con un 50 % de locales comunes para 2021, los Inspectores reconocen que centrarse en la consolidación subnacional para alcanzar un objetivo numérico tiene su lógica interna porque, como se explica más adelante, ahí es donde se encuentran la mayoría de los locales.

36. Al planificar medidas futuras, es preciso recordar que dos de las estrategias destinadas a compartir instalaciones y servicios y a reducir gastos administrativos promovidas en las primeras fases de la iniciativa de establecimiento de locales comunes han caído en desuso o en desgracia: la propiedad y la construcción. La primera estaba prevista en los acuerdos de arrendamiento con opción de compra planificados, mientras que la segunda era la preferida hasta que la mala gestión provocó un cambio de enfoque. La opción de comprar o construir locales es uno de los instrumentos disponibles que debe compararse con los aspectos económicos del arrendamiento u otras opciones. En un informe reciente sobre la cartera de bienes inmuebles del PMA, el auditor externo instó al Programa a que reconsiderara el principio de que la compra era la opción menos recomendada, al menos en el caso de las oficinas en los países a largo plazo. El auditor externo recomendó que el PMA realizara análisis a largo plazo de las ventajas e

⁴⁸ E/2011/88, párr. 36.

⁴⁹ A/72/684–E/2018/7, párr. 45.

⁵⁰ Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, presentación oficial del documento sobre las necesidades de recursos para avanzar hacia el objetivo del Secretario General de contar con un 50 % de locales comunes para 2021 (febrero de 2020).

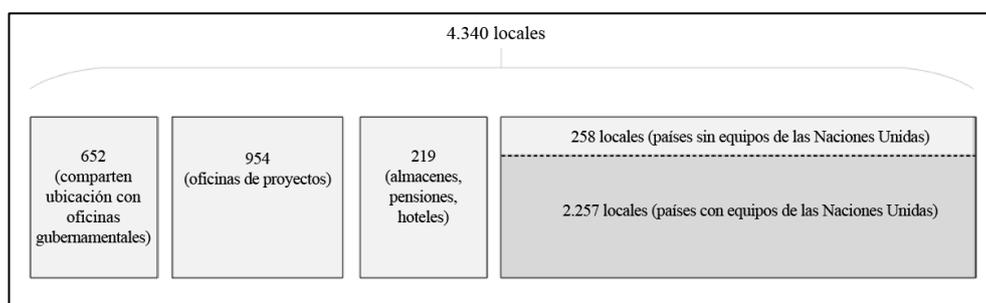
inconvenientes de las diversas opciones de alquiler, compra y construcción⁵¹. **También debería considerarse la posibilidad de realizar un análisis objetivo y a largo plazo de esas opciones con respecto a los locales comunes, reconociendo al mismo tiempo que las organizaciones pueden tener diferentes expectativas en cuanto a su régimen de tenencia en un país determinado.**

D. Muchos locales, pocos de ellos comunes

37. Para apoyar este enfoque integral, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales trabajó para definir un punto de referencia que comenzara con todos los locales, incluidos los del nivel subnacional. Sobre la base de la información disponible en la base de datos del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas⁵², se partió de un universo de 4.340 locales (véase la figura IV). De ahí se excluyeron tres categorías principales de locales con escaso o nulo potencial de consolidación. Tras dejar fuera a las oficinas de ministerios gubernamentales que acogen a personal de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (652), las oficinas de proyectos (954) y otros tipos de locales como almacenes, pensiones y hoteles (219), el análisis consideró los 2.515 locales restantes como el universo a partir del cual se debía evaluar la situación actual de los locales comunes y planificar nuevas medidas. De ellos, 2.257 se encuentran en lugares donde hay equipos de las Naciones Unidas en los países. En el presente informe, sobre la base de los datos facilitados generosamente por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, los Inspectores indican el universo de locales en que se basa el enfoque del Secretario General, que no se había indicado antes en documentos oficiales. Estos datos no se consideran definitivos, como se explica en el párrafo 21 más arriba.

Figura IV

Locales de las Naciones Unidas identificados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales (2017-2018)



Fuente: Elaborada por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales. Véanse también los anexos I y V.

38. Más de un tercio de los locales en los que hay personal de las Naciones Unidas ocupando departamentos gubernamentales corresponden a la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que refleja su frecuente integración con los ministerios de salud. En el anexo II se expone el panorama completo de las oficinas que comparten ubicación con oficinas gubernamentales: tres organismos (la OMS, el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)) representan más del 70 % de esas oficinas.

39. Los Inspectores no cuestionan la exclusión de las ubicaciones de los ministerios que acogen a personal de las Naciones Unidas, pero señalan que convendría examinar más de cerca las oficinas de proyectos que no comparten ubicación con entidades gubernamentales. Es cierto que algunas pueden ser verdaderamente temporales pero, como se ha señalado en un informe reciente de la DCI, también pueden enmarcarse en arreglos de financiación más

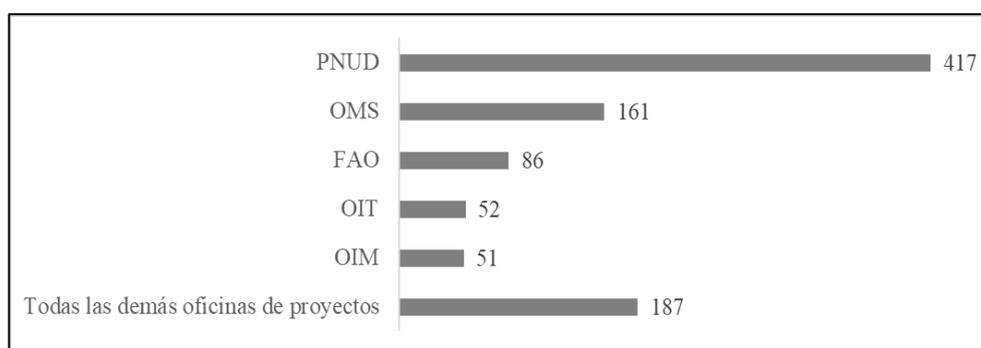
⁵¹ PMA, documento WFP/EB.A/2020/6-F/1, párr. 55 y recomendación 4.

⁵² Véase el párr. 21 *supra*.

que ser oficinas temporales⁵³. Una oficina de proyecto financiada con una contribución para fines específicos puede financiarse íntegramente en cargo al presupuesto de ese proyecto y consignarse como gasto de desarrollo, lo que desincentiva el ahorro administrativo y reduce la transparencia de ese gasto en instalaciones. A continuación se presenta información sobre las oficinas de proyectos excluidas del análisis. **Dado que esas oficinas de proyectos son sobre todo del PNUD y la OMS (véase la figura V), se insta al Administrador del PNUD y al Director General de la OMS a que examinen la utilización de las oficinas de proyectos para asegurarse de que sus necesidades institucionales se integren en la medida de lo posible en las operaciones institucionales de la organización.** Ello no menoscabaría la capacidad de las organizaciones de prorratear los gastos entre los presupuestos de los proyectos y no de la institución, según proceda. El PNUD ha proporcionado información adicional para indicar que, cuando es posible, se esfuerza por compartir las oficinas de proyectos con otros.

Figura V

Las oficinas de proyectos de dos organizaciones de las Naciones Unidas representan más de la mitad de todas las oficinas de proyectos (2017-2018)



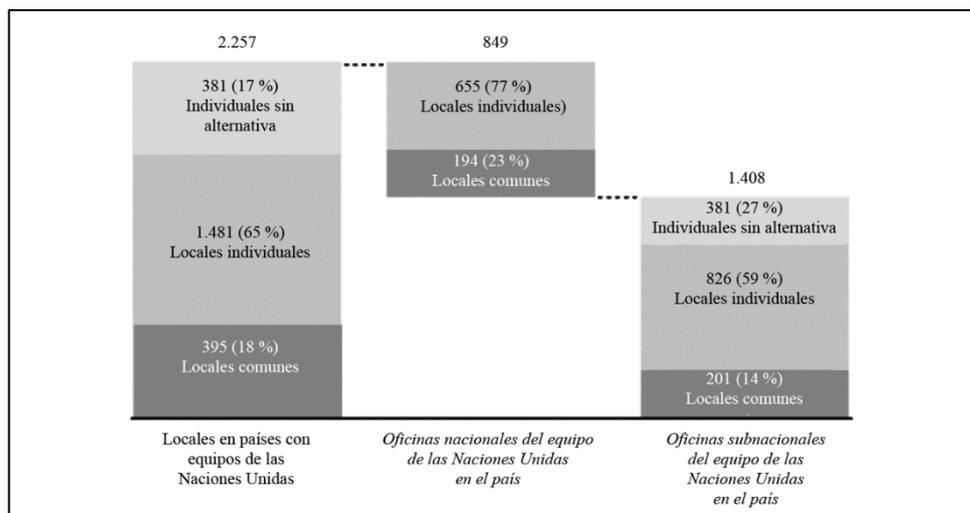
Fuente: Elaborada por la DCI a partir de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales. (*Nota:* las oficinas de proyectos ubicadas en locales gubernamentales se excluyen según lo indicado en la figura IV.)

E. La mayoría de los locales son subnacionales y no son comunes

40. Solo el 18 % de los locales de los países donde hay equipos de las Naciones Unidas son comunes con arreglo a la definición actual. Un mayor desglose muestra que casi dos tercios de los locales de los equipos en los países se encuentran a nivel subnacional. Como se muestra en la figura VI, la proporción de locales comunes es mayor a nivel nacional que a nivel subnacional.

⁵³ JIU/REP/2018/5, párrs. 102 a 104.

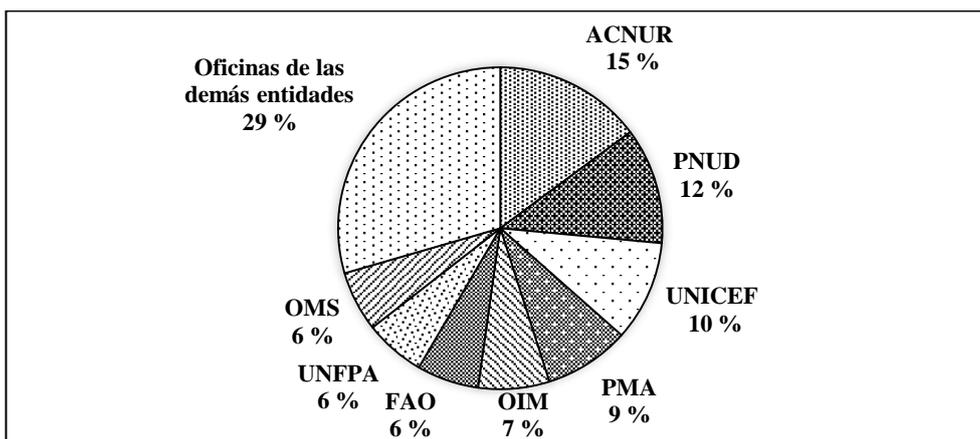
Figura VI
Perfil de los locales de las Naciones Unidas en los países con equipos de las Naciones Unidas en ubicaciones nacionales y subnacionales (2017-2018)



Fuente: Elaborada por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

41. El perfil de los locales en que se basa el análisis del Secretario General, a la fecha del presente informe, se indica en dos anexos. En el anexo I se proporciona información sobre los locales en todos los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas y en el anexo III se expone el perfil de los locales por organización. En la figura VII se muestra que una importante proporción de los locales corresponde a un número limitado de entidades. Bastante más de la mitad de los locales pertenecen a entidades que funcionan bajo la autoridad del Secretario General (anexo III). Eso le deja un considerable margen de maniobra para gestionar esos locales de forma más integrada.

Figura VII
Los locales de ocho organizaciones de las Naciones Unidas representan el 70 % de las presencias nacionales y subnacionales sobre el terreno (2017-2018)



Fuente: Elaborada por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

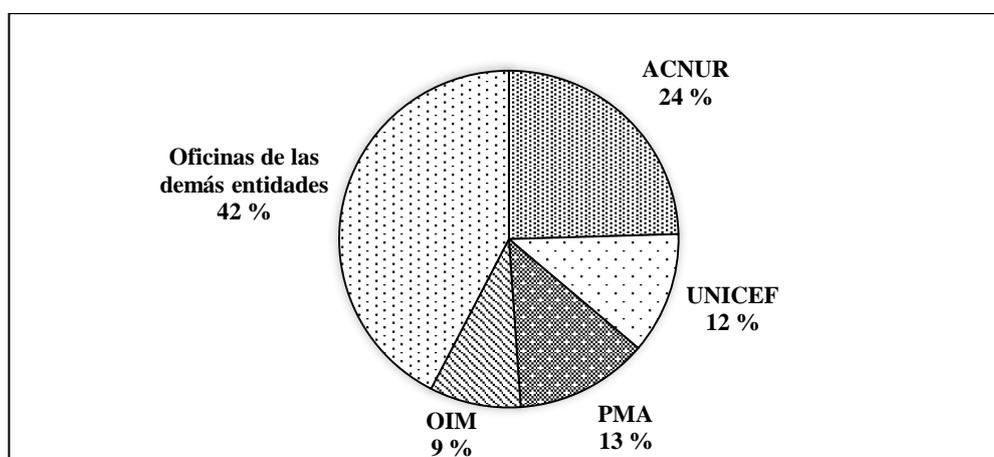
42. Las necesidades operacionales de ciertas organizaciones han dado lugar a un importante aumento de presencias de las Naciones Unidas, muchas de ellas individuales. Es habitual que las necesidades de espacio de oficina de los programas humanitarios varíen⁵⁴. Cuatro agentes humanitarios (ACNUR, UNICEF, PMA y OIM), cada uno con importantes

⁵⁴ A/62/73-E/2007/52, párr. 128.

necesidades logísticas y de cadena de suministro, ocupan la mitad de los locales individuales en general y alrededor de dos tercios de ellos a nivel subnacional (gráfico VIII). Las entrevistas con representantes del ACNUR y el PMA indican que consideran que muchas de esas ubicaciones son temporales y se han establecido en circunstancias de emergencia cuando no hay otros agentes presentes. En el presente examen no se evaluará la dinámica de cada caso, cuán temporales han resultado ser, ni hasta qué punto se podían establecer locales comunes en estas circunstancias. **Sin embargo, hay un subconjunto distinto de organizaciones humanitarias que han impulsado de manera fundamental el establecimiento de locales individuales a nivel subnacional. Los jefes ejecutivos de esas organizaciones, de ser necesario con la ayuda del Coordinador del Socorro de Emergencia en su calidad de Presidente del Comité Permanente entre Organismos, deberían arbitrar medidas para aprovechar de manera más sistemática sus respectivas infraestructuras, incluidos los locales.**

Figura VIII

Los locales de cuatro agentes humanitarios representan más del 50 % de los locales utilizados por una sola entidad a nivel subnacional (2017-2018)



Fuente: Elaborada por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

F. Oportunidades: seguir la pista del dinero

43. Una gran proporción del gasto del sistema de las Naciones Unidas se concentra en un conjunto relativamente pequeño de países, como se detalla en el anexo IV, que contiene información sobre las operaciones de pequeña, mediana y gran envergadura. Cuarenta y nueve países en los que suele haber operaciones de gran envergadura albergan 1.305 locales individuales (286 de ellos sin alternativa de ubicación conjunta) y representan el 84 % del gasto, mientras que los 15 de esos países que salen de una situación de conflicto representan el 44 %. Como ya ha señalado el Secretario General antes de que se recopilaran esos datos, los países con un volumen de gasto más alto tienen más miembros de equipos de las Naciones Unidas y más locales individuales⁵⁵.

44. Los datos disponibles no incluyen el costo de los arreglos actuales en esos lugares, ni de las alternativas. No obstante, se debería estudiar de manera prioritaria la posibilidad de establecer locales comunes en esos lugares dado el gran número de locales individuales, el mayor nivel de gasto que suele ir asociado a la mayor cantidad de personal, el costo a menudo elevado de la propiedad en los entornos frágiles y la importancia de garantizar unas condiciones de trabajo dignas como parte del deber de cuidado.

⁵⁵ A/73/63-E/2018/8, párr. 25.

IV. Es necesario explicar mejor la conveniencia de establecer locales comunes

45. Los Inspectores se propusieron examinar los criterios o fundamentos para la toma de decisiones sobre los locales comunes. Por ejemplo, ¿es necesario que para adoptar una medida colectiva esta resulte beneficiosa para todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país o basta con que el grupo en su conjunto resulte beneficiado? ¿Y qué peso se atribuye a los factores no económicos, como la colaboración programática y la imagen pública, en la toma de decisiones? Las respuestas al cuestionario y las entrevistas de la DCI pusieron de manifiesto que hay un importante factor no económico que se tiene en cuenta: la seguridad.

46. No es sorprendente que muy pocas organizaciones puedan decir, al menos oficialmente, que están dispuestas a aceptar costos más elevados en aras del bien colectivo, aunque en la práctica hay ejemplos de algunas organizaciones que deciden caso por caso, dentro de un margen. El Secretario General planteó este dilema hace 20 años y señaló que el traslado a una Casa de las Naciones Unidas podía generar una carga financiera desigual, ya que algunas organizaciones se beneficiarían y otras tendrían costos más elevados. Indicó que era preciso prestar apoyo a esas iniciativas, sobre todo durante las etapas iniciales, cuando los gastos de puesta en marcha podían eclipsar los beneficios a largo plazo en función de los costos⁵⁶. **El Secretario General, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, debería tratar de abordar esta cuestión, que sigue planteándose, como en el caso del Uruguay al que se hace referencia en el párrafo 137.**

A. Las expectativas de ganancias en eficiencia son menos claras, pero la cuestión de los servicios comunes es muy importante

47. En lo que respecta a la eficiencia o ahorro financiero, cabe destacar dos cuestiones. La primera es que se sabe poco sobre la situación en materia de eficiencia, es decir, sobre los resultados pasados o las expectativas previstas. Por lo general, las organizaciones no hacen un seguimiento para determinar si se han obtenido las ganancias en eficiencia previstas, como tampoco lo hacen los equipos de las Naciones Unidas en los países entrevistados por la DCI para el presente examen. No existe una perspectiva a nivel del sistema sobre las ganancias realmente obtenidas. El Secretario General ya señaló esa laguna hace ya 12 años cuando afirmó que “[e]n la actualidad no existe una evaluación exhaustiva de las ventajas de los locales comunes en términos de ahorro u otros beneficios”⁵⁷. La plataforma sobre los locales comunes que se está desarrollando pretende reflejar esa información, lo que promovería tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

48. En el contexto actual de nuevo posicionamiento del sistema para el desarrollo, el Secretario General prevé lograr un ahorro de 120 millones de dólares gracias a una combinación de ahorro por concepto de alquiler y de puesta en común de determinados servicios de instalaciones⁵⁸. Por su parte, al examinar la cuestión más de cerca, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales consideró más exacto hablar de entre 25 y 35 millones de dólares, sobre todo en servicios de instalaciones. En cualquier caso, había pocos datos en los que basar previsiones concretas. En lo que hay consenso es en que la puesta en común de los servicios de instalaciones constituye la principal vía de ahorro. Lamentablemente, la idea de integrar una función más agresiva sobre servicios de instalaciones en el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes aún no se ha llevado a la práctica y las encuestas realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales entre los miembros de los equipos de gestión de las operaciones indican que apenas se han avanzado en la puesta en común de los servicios de

⁵⁶ E/2001/66, párr. 105.

⁵⁷ A/62/73–E/2007/52, párr. 128.

⁵⁸ Reposicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, nota explicativa núm. 10 (marzo de 2018).

instalaciones⁵⁹. El Equipo de Tareas, liderado por el PMA, sigue trabajando en la elaboración de unas directrices sobre servicios de instalaciones, y estos servicios también forman parte de la estrategia de operaciones institucionales. Conviene aclarar la relación entre ambas esferas de actividad para garantizar un enfoque integrado.

49. En lo que respecta a la eficiencia y el ahorro, el análisis debería centrarse en determinar los factores que impulsan las ganancias en eficiencia y el orden en el que se deben intervenir. Hay que evitar la excesiva compartimentalización de las esferas de actividad para poder dar prioridad a las oportunidades de obtener mayor eficiencia. Los nuevos enfoques que se están formulando actualmente respecto de las operaciones institucionales comunes, más intensivos y cabe esperar que más integrados, deberían ayudar a aclarar cuándo tiene sentido establecer locales comunes en aras de la eficiencia, qué servicios comunes dependen realmente de la ubicación conjunta y qué medidas son necesarias para optimizar las ganancias en eficiencia que los locales comunes ayudan a obtener. Por ejemplo, una forma de ganar en eficiencia a la que se podría dar gran prioridad y que influiría en las necesidades de espacio en determinadas ubicaciones es eliminando de las oficinas en los países las funciones que no dependen de la ubicación. En un estudio realizado por el UNICEF y compartido con el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales para su labor en relación con los servicios auxiliares comunes se estimó que el ahorro derivado de la integración vertical fuera del país era mucho mayor que el que podía obtenerse con una consolidación en los equipos en los países⁶⁰. Por su parte, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha señalado recientemente que las mayores ganancias en eficiencia se logran centralizando en centros de servicios mundiales funciones independientes que actualmente se suelen llevar a cabo en los países⁶¹. Se trata de una idea fundamental porque, si la reforma no reduce la huella de las funciones administrativas y de apoyo, no responde a la oportunidad que se plantea.

50. Aunque se reconoce que la prestación centralizada de las funciones administrativas que no dependen de la ubicación es la mejor oportunidad de ganar en eficiencia, el Grupo de Innovaciones Institucionales no ha previsto en la labor institucional que supervisa ninguna medida para definir esas funciones y transferirlas desde los países, sino que lo deja en manos de cada organización. En un informe anterior, la DCI puso de relieve la importancia de esa transferencia e instó al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y su Grupo de Innovaciones Institucionales a que convinieran en un criterio común sobre las funciones que debían llevarse a cabo localmente y las que debían trasladarse, ya que ello permitiría determinar con mayor claridad los servicios comunes necesarios para asumir las funciones retenidas en los países⁶².

51. Dada la interrelación entre los diferentes aspectos de las operaciones institucionales, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería estudiar la forma de integrar en mayor medida la labor relativa a los locales comunes con las estrategias de operaciones institucionales y las operaciones institucionales comunes, así como la forma de estrechar la colaboración entre los respectivos equipos de tareas a ese respecto.

B. Los factores cualitativos no financieros han perdido vigencia

52. Resulta aún más llamativo que las consideraciones no financieras parecen haberse quedado en el camino, aparte de alguna referencia retórica ocasional. Antes se consideraban pertinentes otros factores. Por ejemplo, en el marco de la iniciativa “Unidos en la Acción”, se abordó la cuestión de los locales comunes en el informe sobre la estrategia “Una Oficina”, en el que se afirmaba que, al reunir física y funcionalmente a todas las entidades, Una Oficina podía ayudar al equipo en un país a lograr mayores economías de escala,

⁵⁹ Subdivisión de Políticas de Cooperación para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (febrero de 2018).

⁶⁰ Iniciativa del UNICEF sobre servicios auxiliares, estudio E e Y (septiembre de 2019).

⁶¹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system” (26 de marzo de 2020).

⁶² JIU/REP/2018/5, párr. 174.

mejorar la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas y presentar una imagen unificada de las Naciones Unidas en el país⁶³. Se ha considerado que la iniciativa de establecer la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi era un medio para superar la “mentalidad de compartimentación” que conlleva la separación física, mejorar la eficacia de las actividades para el desarrollo y responder al llamamiento del Secretario General en pro de la “ecologización”⁶⁴. El interés en las operaciones institucionales pasó de centrarse en el ahorro de costos y la reducción los costos de transacción a considerar también la contribución de estas a la coherencia de todo el sistema⁶⁵. Como se explica en las secciones siguientes, las consideraciones de sostenibilidad y accesibilidad son algunos de los factores que es preciso integrar en mayor medida en la planificación y la adopción de decisiones en relación con los locales comunes. En el sitio web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se afirma que hay cuatro objetivos: la eficiencia de costos a través de la reducción de los costos operacionales; la utilización efectiva de los recursos compartidos; la mejora de la seguridad; y la presencia unificada a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, en el último informe sobre la aplicación de la revisión cuatrienal amplia de la política se proyecta una visión más amplia, en la que el Secretario General menciona ventajas que contribuyen a la coordinación programática, a dar una imagen unificada de las Naciones Unidas y a la reducción de las emisiones de carbono⁶⁶.

53. Los Inspectores escucharon diversas opiniones de los funcionarios de las organizaciones y las oficinas sobre el terreno a los que entrevistaron sobre la importancia de los locales comunes para la cohesión y la colaboración programática. ¿Promueven los locales comunes esa cohesión o siguen las organizaciones trabajando de manera compartimentada bajo un mismo techo? Nadie había intentado estudiar la cuestión. Algunos destacaron la importancia relativa del liderazgo y la correspondiente función del Coordinador Residente en lo que respecta a la ubicación conjunta, y algunos también recalcaron la necesidad de no insistir demasiado en contar con una oficina física como condición indispensable para colaborar, dada la forma en que la tecnología permitía interactuar a distancia. Es probable que ese aspecto no haga sino cobrar importancia a medida que el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general adapten sus prácticas institucionales a la luz de la experiencia adquirida con la pandemia de COVID-19. Otros consideraron muy valiosa la oportunidad de mantener una interacción informal entre las líneas organizativas en el lugar de trabajo. El valor de “marca” de la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi, que le confiere un mayor poder de convocatoria, es muy apreciado por el equipo de las Naciones Unidas en el país, el Gobierno y la comunidad internacional basada en la ciudad.

C. Es preciso integrar mejor la sostenibilidad ambiental

54. En 2019, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) aprobó la estrategia de gestión de la sostenibilidad en el sistema de las Naciones Unidas para el período 2020-2030, que tiene por objeto armonizar las operaciones internas de las organizaciones con los elementos ambientales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta estrategia incluye el compromiso de que todas las instalaciones de las Naciones Unidas, comenzando por los locales comunes de las Naciones Unidas, cumplan normas de construcción sostenible o directrices armonizadas para la gestión sostenible de los edificios⁶⁷. Esas disposiciones se están elaborando, como se indica en el párrafo 58. Por su parte, el plan de acción climática de la Secretaría de las Naciones Unidas 2020-2030 establece que el cambio climático es la crisis más importante de nuestro tiempo y fija ambiciosos objetivos para la acción climática de la Secretaría⁶⁸.

⁶³ Evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la Acción”, informe principal (2012), párr. 49.

⁶⁴ Naciones Unidas Viet Nam, “The case for a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam” (octubre de 2008), pág. 4; y PNUD, “Renovation of existing United Nations apartment building to create a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam” (4 de enero de 2010).

⁶⁵ E/2011/88, párr. 6.

⁶⁶ A/75/79–E/2020/55, párr. 94.

⁶⁷ CEB/2019/1/Add.1, cuadro 2.

⁶⁸ “United Nations Secretariat Climate Action Plan 2020-2030” (septiembre de 2019)

55. La labor sobre los locales comunes debería integrar mejor los objetivos de la estrategia aprobada por la JJE. Se han hecho algunos progresos. Por ejemplo, en el mandato de 2017 del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes se indicaba que los servicios de instalaciones debían tener en cuenta la reducción del impacto ambiental⁶⁹. Por esa época, el Equipo de Tareas destacó que la consolidación de la huella operacional del sistema de las Naciones Unidas era una ocasión ideal para mejorar el desempeño ambiental y la huella de carbono. Señaló que colaboraría con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a fin de mejorar el desempeño energético y ambiental de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno⁷⁰.

56. La iniciativa en pro de unas Naciones Unidas sostenibles, gestionada por el PNUMA, ha contribuido de manera importante a reforzar la base para la integración de la sostenibilidad ambiental en la labor sobre los locales comunes. Un inventario ambiental preparado en 2016 mejoró la comprensión de los beneficios ambientales de la ubicación conjunta. Se examinaron más de 100 edificios operados o arrendados por las Naciones Unidas o de su propiedad, 23 de los cuales eran locales comunes. Se constató que los locales comunes propiciaban una mejora considerable del desempeño ambiental, por ejemplo gracias a la reducción de los desechos per cápita y a la disminución de la intensidad del consumo de energía. Más recientemente, en el marco de la iniciativa se destacaron las posibles ventajas financieras de incorporar consideraciones ambientales en el diseño de los locales⁷¹. En el documento se señala la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi como ejemplo de buena práctica. El administrador del lugar informó al equipo de examen de que la Casa consume un 28 % menos de energía que edificios similares de la ciudad y que ha introducido un sistema muy eficaz de gestión de los desechos y el agua.

57. La iniciativa en pro de unas Naciones Unidas sostenibles también resultó de utilidad para el Equipo de Tareas gracias a la elaboración de unas directrices ambientales iniciales para los locales comunes de las Naciones Unidas, que el Equipo de Tareas hizo suyas en 2018⁷². El Equipo de Tareas ha adoptado medidas para que en las actividades recomendadas para las diversas fases del proyecto sobre los locales comunes se tengan en cuenta los factores ambientales, con la esperanza de que los equipos en los países propongan iniciativas de sostenibilidad entre sus proyectos.

58. El personal de la iniciativa en pro de unas Naciones Unidas sostenibles ha informado a los Inspectores de que se está elaborando una nueva orientación sobre normas mínimas y recomendables. El equipo de la iniciativa está trabajando en un documento de orientación de tres niveles sobre las normas mínimas y recomendables que deben cumplir las instalaciones (comunes) de las Naciones Unidas. El documento se centra en la fase anterior a la ocupación y adquisición de los edificios de oficinas (arrendados, renovados y de nueva construcción). Una vez aprobado por los puntos focales sobre sostenibilidad, el documento se presentará al Equipo de Tareas para su aprobación a finales de 2020. Lo ideal sería que las directrices especificaran el conjunto mínimo de medidas de sostenibilidad ambiental que deberían incorporarse en los requisitos del proyecto al arrendar o renovar los locales de oficinas existentes o construir unos nuevos. También proporcionarán asesoramiento práctico sobre la importancia que debe darse a la certificación ambiental de los edificios a la hora de decidir sobre su arrendamiento o construcción.

59. **Al nivel del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, deberían incorporarse perspectivas ambientales en todas las fases del proyecto.** Mientras vaya disponiendo de capacidad e instrumentos para hacerlo, el equipo de la iniciativa en pro de unas Naciones Unidas sostenibles debería seguir participando en el Equipo de Tareas. En la medida en que se trata de un importante recurso técnico, debería

⁶⁹ Mandato del segundo Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes (septiembre de 2017).

⁷⁰ “Key recommendations summary – Task Team 2. Common premises and facility services”.

⁷¹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Greening the Blue. Environmental sustainability benefits of UN common premises”.

⁷² Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Greening the Blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises”.

contar con los medios necesarios para hacer diferentes contribuciones mientras se consolidan los esfuerzos por incorporar consideraciones de sostenibilidad. Se puede aprovechar la estrecha colaboración entre el Equipo de Tareas y el equipo de la iniciativa para destinar recursos específicos a prestar un asesoramiento centralizado a los equipos en los países. Ello podría ayudarles a presentar iniciativas de sostenibilidad en el marco de sus propuestas de proyectos, como se supone que deben hacer.

60. La rendición de cuentas y la transparencia por medio de la presentación de informes pueden facilitar la obtención de resultados en materia de sostenibilidad. **Por ello, los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían velar por que la sostenibilidad ambiental y el uso eficiente de los recursos naturales en los edificios de las Naciones Unidas se integren en los marcos de rendición de cuentas existentes para el personal directivo superior de las Naciones Unidas (directores) y los jefes de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Con la incorporación de la función de coordinador residente en la Secretaría de las Naciones Unidas, el Secretario General debería ampliar su plan de integración de las prácticas de desarrollo sostenible en las operaciones e instalaciones de toda la Secretaría a fin de incluir a los Coordinadores Residentes.** Su plan de acción preveía la elaboración y aplicación de una política ambiental para toda la Secretaría, junto con sistemas de gestión ambiental en cada ubicación geográfica⁷³.

61. **A fin de contribuir a la incorporación de consideraciones relativas a la sostenibilidad, los jefes ejecutivos también deberían pedir a sus participantes en el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes que consulten a los puntos focales de las organizaciones en materia de sostenibilidad ya en la etapa de estudio de previabilidad de las iniciativas sobre los locales comunes.** También se puede recurrir a ellos para realizar evaluaciones ambientales en el marco del estudio de viabilidad y el análisis de costos y beneficios asociados que se realizan durante la fase de viabilidad del proceso.

62. La estrategia de la JJE incluye indicadores del desempeño, como el porcentaje de instalaciones que aplican normas de construcción sostenible y el porcentaje de reducción del impacto ambiental de las instalaciones medido por el inventario ambiental (gestión de la energía y de los desechos y el agua). Los Inspectores recuerdan también que, en 2013, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión hizo suya la norma 14001 de la Organización Internacional de Normalización (ISO), sobre los sistemas de gestión ambiental, para su aplicación en el sistema de las Naciones Unidas. La norma ISO 14031, sobre la evaluación del desempeño ambiental, exige que se supervisen y evalúen los progresos realizados. Los informes periódicos del Secretario General sobre los locales comunes deberían incluir información sobre el perfil ambiental de esos locales. Del mismo modo, los informes de los equipos en los países sobre las mejoras en sus operaciones institucionales deberían incluir información sobre el desempeño ambiental y la forma en que este responde a las políticas del país anfitrión en materia de sostenibilidad ambiental.

63. Los esfuerzos que se están desplegando para aumentar la proporción de locales comunes entre las entidades de las Naciones Unidas darán lugar a la puesta en marcha de proyectos de renovación y construcción en los próximos años. Es la ocasión para aprovechar la gestión sostenible de los edificios y reducir al mínimo la huella ambiental de los edificios de las Naciones Unidas en todo el mundo, siempre que se garantice una consideración estructurada de la sostenibilidad. La iniciativa sobre los locales comunes podría promover objetivos de sostenibilidad más amplios a nivel de todo el sistema si se integrara en una labor más general destinada a encontrar la forma de ordenar, organizar y mantener medidas en el sistema para armonizar el desempeño ambiental, establecer puntos de referencia e informar a ese respecto.

⁷³ A/72/82, párr. 21, y A/74/72-E/2019/13, párr. 54.

D. Es preciso prestar más atención a las consideraciones de accesibilidad

64. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la accesibilidad del entorno físico se considera fundamental para la igualdad de oportunidades, al ofrecer un grado de independencia a las personas con discapacidad. A tal efecto, los Estados partes en la Convención están obligados a tomar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.

65. En su resolución 74/144, la Asamblea General exhortó al sistema de las Naciones Unidas, incluidos sus organismos, fondos y programas, a que siguiera trabajando de forma colaborativa para acelerar la transversalización plena y efectiva de la inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas. Una de las facetas de esta labor consiste en la aplicación de la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad y la presentación de informes al respecto⁷⁴. En el mismo período de sesiones, la Asamblea General señaló además su compromiso con la inclusión instando al Secretario General a que aplicara todas las recomendaciones que figuraban en un informe de la DCI sobre cuestiones relativas a la accesibilidad, según procediera, e invitando a los jefes ejecutivos y a los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que aplicaran las recomendaciones pertinentes en sus respectivas organizaciones, sin perjuicio de las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia⁷⁵. Actualmente se están elaborando tarjetas de puntuación sobre rendición de cuentas en materia de inclusión de la discapacidad para los equipos de las Naciones Unidas en los países.

66. En 2012, el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes publicó un conjunto de directrices basadas en el desempeño que había encargado al International Code Council⁷⁶ para el diseño y la construcción de edificios de oficinas comunes⁷⁷. Se trataba de proporcionar una serie de documentos para ayudar al diseño, la construcción y la renovación de edificios seguros y de alto rendimiento en todo el mundo dentro del sistema de las Naciones Unidas. Las directrices estipulan que se debe consultar la legislación local en materia de discapacidad, ya que varios países han elaborado normas y directrices técnicas en materia de diseño accesible. Además, contienen una lista completa de consideraciones para el diseño apropiadas para las personas con cualquier capacidad, en particular sobre acceso, salidas, señalización, sistemas de alarma y comunicación audibles y visuales y estacionamiento de vehículos.

67. Las directrices basadas en el desempeño no se consideran vinculantes. Por lo que saben los Inspectores, el Equipo de Tareas no tiene en cuenta consideraciones de accesibilidad en las propuestas sobre locales. Por consiguiente, en esos casos, el requisito mínimo que deben cumplir los edificios de las Naciones Unidas, ya sean nuevos o arrendados o estén en proceso de renovación, es atenerse a la legislación nacional sobre normas de accesibilidad. Algunas organizaciones aplican criterios más estrictos, lo que es importante porque en los proyectos de locales comunes suelen aplicarse las normas del organismo principal. **El Equipo de Tareas debería proporcionar una orientación más explícita sobre la forma de integrar las consideraciones de accesibilidad en la planificación y evaluación de los locales comunes y la toma de decisiones al respecto.** Se puede consultar la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad como directriz.

⁷⁴ Véase CEB/2019/1/Add.6.

⁷⁵ Véanse la resolución 74/253 de la Asamblea General y el documento JIU/REP/2018/6.

⁷⁶ El International Code Council es una asociación sin fines de lucro que ofrece una amplia gama de soluciones de seguridad de los edificios, entre ellas servicios de evaluación de productos, acreditación, certificación, codificación y formación.

⁷⁷ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Performance-Based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Building* (2012).

68. La gama más amplia de consideraciones expuestas más arriba no se tienen en cuenta en la toma de decisiones, que se basa sobre todo en un instrumento de análisis de la relación costo-beneficio convenientemente elaborado por el Equipo de Tareas, que a su vez se basa en factores de costo cuantificables. Ese instrumento se ha adaptado y perfeccionado gracias a la labor del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales con el fin de apoyar el análisis de las opciones de consolidación, pero estas también se centran en consideraciones de costo identificables. Además, las últimas propuestas del Secretario General se basan exclusivamente en un objetivo de ahorro, aunque sea demasiado simplificado. No parece que se tengan en cuenta otros factores en la toma de decisiones, por lo que cabe preguntarse si existen también otros objetivos y valores.

69. Convendría que el Secretario General, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, explicara de manera más completa que hasta ahora lo que se pretende lograr con los locales comunes en el sistema de las Naciones Unidas; por qué vale la pena el esfuerzo. Esto no quiere decir que una cosa sea más importante que la otra: los objetivos pueden coexistir. Más bien, hace falta una visión más clara y amplia para determinar cómo se abordan las oportunidades y cómo deciden las organizaciones. Esto no reduciría en modo alguno el peso que las organizaciones pueden atribuir necesariamente a las consideraciones financieras.

70. Si se adoptara una visión más general se estimularía el desarrollo de mejores instrumentos cuantitativos para integrar las consideraciones inmateriales actuales en los estudios de viabilidad. Además, ello podría proporcionar a las organizaciones una perspectiva más amplia a la hora de considerar la posibilidad de compartir locales si ello supusiera únicamente un leve aumento de sus costos individuales.

71. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto reforzar la coherencia en la labor de todo el sistema en relación con los locales comunes.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de ampliar, para fines de 2022, los objetivos relativos a los locales comunes, teniendo en cuenta consideraciones programáticas, de imagen pública y de sostenibilidad ambiental, así como de ganancias en eficiencia, y establecer también las modalidades de seguimiento de los resultados y de presentación de informes al respecto.

V. El objetivo del 50 % ha recibido atención, pero debería ser revisado

72. El enfoque del Secretario General incorporado en el llamamiento para contar con un 50 % de locales comunes para 2021 marcó dos cambios importantes. En el ámbito de la política y estrategia generales, amplió el universo de locales para incluir los del nivel subnacional, en los que, según los datos, se ubicaban la gran mayoría de las presencias. Se trataba de un cambio respecto del enfoque histórico en las oficinas con sede en las capitales, derivado del hecho de que, hasta la reforma actual, al introducir el programa de la Casa de las Naciones Unidas en 1997 se señaló que la Casa de las Naciones Unidas agrupaba a los “locales comunes de las Naciones Unidas en los países”⁷⁸. Otro elemento de esa definición era la ubicación del Coordinador Residente.

73. La base de este enfoque más inclusivo se estableció en la estrategia de futuro sobre los locales comunes para el período 2014-2017, preparada por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes que, al destacar que también se podía actuar en los locales a nivel subnacional, recomendó que se modificara la definición de locales comunes para excluir el requisito de que albergaran la oficina del Coordinador Residente, ya que esta siempre se encuentra en la capital. El Equipo de Tareas sostuvo que así se impulsaría la creación de locales comunes a nivel subnacional⁷⁹. Si bien no se adoptaron medidas inmediatas al respecto, en 2017 se revisó la definición de la Casa de las Naciones Unidas para indicar que bastaba con que dos entidades de las Naciones Unidas compartieran los locales con el Coordinador Residente (véase la figura II).

74. El segundo cambio fue la definición de locales comunes como los compartidos por dos o más entidades⁸⁰. En su respuesta al cuestionario de la DCI, ninguna organización consideró que ese criterio fuera insuficiente para calificar a un local de “común”. En las entrevistas, algunos funcionarios de muy alto nivel de organismos especializados acogieron con agrado el criterio menos estricto, pero varios Coordinadores Residentes consideraron que no era suficientemente ambicioso. Aunque los Inspectores comparten la opinión de que se ha fijado un criterio poco estricto, cabe señalar que la definición del Secretario General no se presenta como un objetivo. Se prevé aumentar el número medio de organizaciones que comparten locales, como se observa en el marco de supervisión de la aplicación de la resolución 71/243 de la Asamblea General, que prevé un mínimo de 3,6 organizaciones por local⁸¹.

75. Ese es el objetivo al que más atención se ha prestado en la labor relativa a los locales comunes. Las respuestas al cuestionario de la DCI y las entrevistas posteriores muestran que muchas organizaciones, incluidos algunos organismos especializados que no se consideran obligados por el objetivo del Secretario General aprobado por la Asamblea General, tienen interés en que parezca que lo cumplen. Algunas organizaciones ya lo cumplen, incluso sobradamente, y otras han calculado el costo de estrategias para alcanzarlo. Algunas están tratando de definir el universo de locales pertinentes para excluir del cálculo ciertas categorías de locales, como los financiados por los Gobiernos anfitriones. Ciertas organizaciones afirmaron que ciertos requisitos operacionales o legislativos y limitaciones financieras limitaban su capacidad de compartir locales.

76. En sus respuestas escritas, ninguna organización ha indicado que se la haya consultado sobre el objetivo del 50 % o que sepa sobre qué base se estableció. Pero no lo han dicho como crítica, sino como una respuesta en relación con las consultas o, en el caso de algunos, como una opinión sobre la meta en que creían que se basaba ese objetivo. Por ejemplo, el PNUD entendía que con el objetivo de contar con un 50 % de locales comunes se pretendía establecer una base de referencia objetiva que facilitara la ubicación conjunta y permitiera obtener las ventajas de la eficiencia. El ACNUR consideraba que el objetivo formaba parte de un conjunto más amplio de reformas de las operaciones

⁷⁸ E/1998/48, párr. 130.

⁷⁹ “Strategy for establishing UN common premises (2014-2017)”, párr. 30.

⁸⁰ A/72/124–E/2018/3, párr. 50.

⁸¹ A/74/73/Add.3–E/2019/14/Add.3, indicador 120 d).

institucionales destinadas a promover la consolidación y la armonización. El PMA señaló que, si bien no sabía cómo se había fijado el objetivo, se consideraba que la ubicación conjunta propiciaba la colaboración en una amplia gama de servicios compartidos. Consideró que el objetivo del 50 % podría, al menos a corto plazo, generar más beneficios cualitativos que ahorro financiero porque los costos de inversión iniciales podrían ser superiores al ahorro.

77. Si bien el enfoque reflejado en el objetivo tiene aspectos positivos, también tiene importantes limitaciones. Lo más importante es que el establecimiento del objetivo no estaba vinculado a un análisis de su viabilidad o a una estrategia para su cumplimiento. *A posteriori*, el Equipo de Trabajo sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales presentaron una evaluación de lo que se necesitaría para alcanzar el objetivo. En marzo de 2019, estimaron que se necesitaría una inversión de entre 147 y 226 millones de dólares, que tenía en cuenta el elevado costo de la terminación anticipada de los contratos de arrendamiento existentes y de los traslados (79 a 158 millones de dólares)⁸². También señalaron que los directores debían adoptar una serie de medidas de apoyo inmateriales de gran valor, como una recomendación a la Asamblea General para que modificara la disposición incluida en la resolución 41/213, en virtud de la cual la Secretaría de las Naciones Unidas cobra un alquiler a los inquilinos del sistema de las Naciones Unidas, y la aprobación de un fondo conjunto interinstitucional de capital rotatorio de 100 millones de dólares. No se adoptaron medidas significativas para generar esos recursos ni la mayoría de las demás medidas. Incluso las nuevas iniciativas propuestas para instar a los países anfitriones a proporcionar locales gratuitamente han tardado en tomar forma.

78. No se trata de valorar el contenido de las medidas específicas sobre recursos o su asequibilidad. Es evidente que eran difíciles. Sin embargo, no tiene sentido fijar un objetivo si no es viable o conlleva costos imprevistos, como el de la terminación de los contratos de arrendamiento. La inacción respecto de esas propuestas se inscribe en un cuadro más general de falta de disposición de los dirigentes a invertir en las medidas necesarias para cumplir los objetivos declarados en materia de locales comunes y operaciones institucionales comunes.

79. Una de las cosas que pueden ocurrir al tratar de cumplir el objetivo es que, con la preocupación por alcanzar una meta numérica, se propicie la contabilidad creativa o se busquen los resultados más fáciles. No es la primera vez que se hace hincapié en un objetivo, pero normalmente se ha hecho vinculándolo a otros más generales. Por ejemplo, en 1992, la Asamblea General, al acoger con satisfacción la decisión de establecer el objetivo de aumentar el número de locales comunes, destacó que este debía lograrse “de modo de realzar la eficacia [...] mediante la consolidación de las infraestructuras administrativas de las organizaciones de que se trate”⁸³. El hecho de que actualmente la atención se centre en cifras tampoco se compadece con el enfoque que el Secretario General expuso en sus propuestas de reforma, en las que se refirió a la necesidad de que cualquier decisión se base en información que indique cuáles son las iniciativas de traslado a locales comunes que más beneficiosas podrían resultar en materia de eficiencia⁸⁴.

80. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar las ganancias en eficiencia derivadas del establecimiento de locales comunes en todo el sistema.

⁸² Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, “Investment and resource request to achieve the 50 per cent common premise target by 2021” (marzo de 2019), pág. 3.

⁸³ Resolución 47/199 de la Asamblea General, párr. 42.

⁸⁴ United Nations development system repositioning, nota explicativa núm. 4, “Common business services and back-office functions” (febrero de 2018), pág. 2.

Recomendación 3

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, para mediados de 2021, colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de reexaminar el objetivo de contar con un 50 % de locales comunes con miras a dar prioridad al logro de ganancias en eficiencia.

VI. La falta de datos precisos dificulta la adopción de decisiones fundamentadas

81. La iniciativa del Secretario General de tratar de lograr un objetivo agresivo para el establecimiento de locales comunes ha puesto de relieve la falta de datos precisos a nivel de todo el sistema que apoyen la planificación y el establecimiento de prioridades con respecto a las oportunidades futuras. Las organizaciones de las Naciones Unidas suelen mantener información sobre sus diversos locales, a veces de forma centralizada, lo que es necesario para cumplir los requisitos de presentación de informes de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS). Sin embargo, no hay un repositorio de información sobre los locales para todo el sistema. Es indispensable contar con datos comparables, precisos y razonablemente actuales para llevar adelante el programa de locales comunes, ya que permiten desde establecer los hechos básicos y aclarar qué locales están incluidos o no hasta apoyar el logro de progresos futuros al facilitar la elaboración de estudios de viabilidad fundamentados, el establecimiento de prioridades en el equipo en el país y a nivel mundial y el seguimiento de los resultados, incluidas las ganancias en eficiencia. Hace tiempo que se comprende la necesidad de esos datos; la Junta de Auditores observó en 2006 que “no se disponía de datos que indicaran los lugares en que la Casa de las Naciones Unidas sería una opción viable ni plazos para su establecimiento”⁸⁵.

82. Para subsanar esa deficiencia, se iniciaron dos procesos en el contexto del actual proceso de reforma. Como medida a corto plazo para abordar la situación actual de manera inmediata, el Grupo de Innovaciones Institucionales ha utilizado la base de datos del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, que incluye todos los organismos, fondos y programas. No obstante, como se centra en cuestiones de gestión de la seguridad, no incluye información sobre los gastos de alquiler y funcionamiento, el arrendamiento (fechas de vencimiento, comisiones de terminación), el tipo de contrato, el espacio disponible y la asignación de espacio. En su segundo informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Secretario General se basó en los datos del Sistema de Gestión de la Seguridad, depurados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales en consulta con los organismos, para su estimación sobre el número de locales⁸⁶. Esos datos también permitieron mejorar la depuración y el análisis, ya que el equipo del proyecto, en colaboración con el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, desglosó los totales para aclarar el tipo, la finalidad, la ubicación y la composición por organización de todos los locales.

83. Se ha considerado que ese conjunto de datos es incompleto e inexacto. En los ejercicios piloto que llevó a cabo para planificar la consolidación en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales constató que había menos locales y más ubicaciones conjuntas de lo que se había creído. Así ocurría, por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, Burundi y Sri Lanka, así como en Kosovo^{87 88}. Si esos casos son representativos de lo que sucede en los equipos en los países a nivel más general, puede haber menos locales en total, y un mayor porcentaje de ellos compartidos, de lo que se pensaba. En el presente examen, los Inspectores observaron importantes variaciones entre los datos sobre los locales que les proporcionaron algunas organizaciones y lo que hasta ahora se indicaba en el primer conjunto de datos centralizados.

84. El segundo proceso pretende aportar una solución a largo plazo con una base de datos más dinámica que refleje los cambios a lo largo del tiempo, sirva de instrumento de gestión y supervisión y contenga información más pertinente sobre los costos, el espacio y las fechas de arrendamiento. Desde hace más de un año se están celebrando conversaciones

⁸⁵ A/61/5/Add.1, párr. 285.

⁸⁶ A/72/684-E/2018/7, párr. 45.

⁸⁷ Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

⁸⁸ Grupo de Innovaciones Empresariales, “Common premises pilots. Data validation results” (octubre de 2019).

con la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones sobre la elaboración de esa base de datos. No obstante, en abril de 2020 se llegó a la conclusión de que esta opción no respondía bien a las necesidades señaladas por el Equipo de Tareas. La solución proporcionada por la Oficina se descartó en favor de un enfoque más ambicioso consistente en integrar la base de datos en una plataforma electrónica más amplia sobre los locales comunes, que también sirva de apoyo a los instrumentos de planificación que se habían elaborado para la consolidación integral de los locales.

85. El objetivo indicado por el Grupo de Innovaciones Institucionales en el proyecto de propuesta sobre los requisitos y sistemas de tecnología de los locales comunes que han visto los Inspectores es ayudar al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a tener una visión completa de su actual huella mundial e identificar futuras oportunidades de consolidación. Se trata de maximizar las ganancias en eficiencia, mejorar la calidad del servicio y permitir el seguimiento de los progresos realizados en relación con el objetivo de aumentar el porcentaje de locales comunes establecido por el Secretario General. Se prevé que la base de datos mundial sobre locales contendrá información sobre los locales (ubicación, entidad), la ocupación (personal, tamaño) y aspectos jurídicos (situación de los contratos de arrendamiento, vencimiento) de todas las entidades y ubicaciones.

86. Lo que se pretende es conectar la información sobre los locales con el universo más amplio de la labor sobre las operaciones institucionales comunes y las estrategias de operaciones institucionales a través del portal de información que está desarrollando la Oficina de Coordinación del Desarrollo. Si bien todavía se están perfilando los detalles, el enfoque previsto es prometedor porque trata de colmar la falta de datos de manera que también se refuerce el vínculo entre los locales comunes y otros aspectos de las operaciones institucionales comunes. Los Inspectores esperan con interés su aplicación efectiva y destacan que la creación de ese repositorio común representa un reto considerable, que requerirá una importante inversión de recursos a nivel tanto institucional como local. Requerirá la participación activa de todas las organizaciones de las Naciones Unidas para garantizar que se registre información actual y precisa de manera oportuna. Es necesario definir claramente la autoridad, la responsabilidad y la capacidad para administrarlo y extraer conclusiones de él, especialmente para el establecimiento de prioridades a nivel mundial.

87. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la coordinación y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de acelerar la compilación de la base de datos de la plataforma sobre los locales comunes prevista para mediados de 2021, y velar por que en los informes periódicos que se presenten a la Asamblea General se incluya información sobre la situación de la base de datos y sobre la forma en que se está utilizando la plataforma sobre los locales comunes para contribuir al logro de ganancias en eficiencia y cualesquiera otros objetivos de los locales comunes.

VII. La insuficiencia de los instrumentos de financiación sigue siendo un obstáculo

A. Los costos de inversión iniciales han sido un reto constante

88. La financiación es un elemento importante del conjunto de instrumentos necesarios para la iniciativa sobre los locales comunes que nunca se ha abordado de manera satisfactoria. Desde que se comenzó a trabajar en la cuestión de los locales comunes en 1988, se ha visto la necesidad de mecanismos de financiación que complementen las disposiciones presupuestarias existentes. Se consideraba necesario encontrar la forma de no tener que utilizar los fondos de los organismos para sufragar los costos de la infraestructura por adelantado⁸⁹. Con ese fin, inicialmente se planteó un programa de arrendamiento con opción de compra, en virtud del cual los Gobiernos donarían el terreno y las Naciones Unidas llegarían a acuerdos con un promotor privado para que construyera un edificio que arrendarían por, por ejemplo, 20 años para luego asumir la propiedad, ocupando así el edificio a título gratuito⁹⁰. Ese planteamiento se abandonó rápidamente, pero los problemas de financiación se planteaban de forma recurrente, aunque sin que se adoptaran medidas consecuentes para hacerles frente.

89. El alcance de la ayuda financiera necesaria para el establecimiento de locales comunes depende del apoyo que presten los Gobiernos. Lo ideal es que el Gobierno anfitrión proporcione los locales sin que las Naciones Unidas tengan que realizar ninguna inversión de capital. No obstante, a veces los Gobiernos ofrecen terrenos en los que construir (en Rwanda, entre muchos otros ejemplos) o edificios que necesitan una importante renovación (por ejemplo, en Hanoi). Con frecuencia no ofrecen nada en absoluto y las Naciones Unidas pueden arrendar un inmueble comercial que tal vez sea necesario renovar para que alcance el nivel requerido. El principal problema de financiación radica en encontrar la forma de sufragar las inversiones necesarias cuando los Gobiernos no proporcionan locales listos para su ocupación.

90. Las respuestas al cuestionario institucional de la DCI ponen de relieve los límites de la capacidad de las organizaciones para invertir capital en locales comunes que no son de su propiedad. El PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA han establecido o adaptado instrumentos que pueden utilizarse para financiar su parte de los locales comunes, aunque el PNUD ha indicado que su mecanismo ya no funciona. Ninguna otra organización ha establecido instrumentos análogos. La mayoría de las organizaciones obtienen recursos para su parte del alquiler o la inversión inicial en el proceso presupuestario anual que establece los recursos disponibles para las oficinas en los países.

91. En el momento culminante de la labor de promoción de los locales comunes en apoyo del pilar “Oficina Única” de la iniciativa “Unidos en la Acción”, un equipo de tareas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre locales comunes resumió el problema de financiación de la siguiente manera: la financiación de capital necesaria para las iniciativas destinadas al establecimiento de locales comunes se había ido convirtiendo en el principal obstáculo para la ejecución satisfactoria de esos proyectos. Los cuatro organismos del Comité Ejecutivo (PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA) disponían de fondos de bienes de capital limitados, mientras que los organismos que no formaban parte del Comité solían tener limitaciones aún mayores para financiar las inversiones de capital. Esas limitaciones hacían que se tardara mucho en encontrar financiación, que los organismos no participaran o aplazaran su participación y que se establecieran fórmulas erróneas de subvenciones interinstitucionales⁹¹.

⁸⁹ E/1996/64, párr. 36.

⁹⁰ A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3, párr. 37.

⁹¹ Grupo de Trabajo sobre Locales Comunes/Grupo de Trabajo sobre mecanismos de financiación conjunta, “Financial and audit issues common premises (One office), funding position paper” (15 de enero de 2009), pág. 3.

B. No se han estudiado realmente las fuentes de financiación previstas por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes

92. Para superar las limitaciones mencionadas, se ha señalado que, además de reforzar la colaboración con los Gobiernos anfitriones, las principales estrategias son solicitar apoyo a los donantes; establecer instrumentos de financiación de capital en el sistema de las Naciones Unidas o mejorar los existentes; y colaborar con el sector privado. Estas estrategias no son excluyentes.

93. En 2014, el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes sugirió que se buscara el apoyo de los donantes, ya fuera para proyectos específicos o para crear un fondo rotatorio⁹². Más tarde fue más allá y señaló que podía formular una estrategia de colaboración con los donantes y el sector privado, en cuyo marco realizaría estudios de viabilidad que se presentarían y comercializarían a los donantes individuales que tuvieran un interés particular en apoyar la reforma de la gestión y que estuvieran interesados en el valor añadido de un fondo rotatorio⁹³. **Los Inspectores alientan al Secretario General a que, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, estudie las posibilidades de cooperación con los donantes para financiar locales comunes.** Reconocen las dificultades inherentes a ese planteamiento, pero recuerdan que, en el contexto de los proyectos piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción”, las contribuciones de los donantes bilaterales permitieron que la Casa Única Verde de las Naciones Unidas en Hanoi siguiera adelante. Sobre la base de las conversaciones que el equipo de examen celebró con los miembros del equipo en Viet Nam, los principales donantes bilaterales y representantes del Gobierno, esas circunstancias parecen haber sido excepcionales y no es seguro que vuelvan a darse. Habría que contactar a los donantes aportando pruebas que demuestren que esa inversión generaría ganancias en eficiencia además de contribuir a otros objetivos, como la colaboración programática, la sostenibilidad ambiental de los edificios y mejoras en la accesibilidad.

94. En lo que respecta a los instrumentos de financiación de capital, se han planteado dos ideas principales. Según el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, el modelo de financiación más sencillo y directo es la creación de presupuestos para bienes de capital en cada organismo, fondo y programa de las Naciones Unidas, adecuados a su tamaño y mandato, para que cada organización pueda comprometerse con proyectos que requieran una inversión puntual⁹⁴. La labor iniciada en la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión lo llevó a aprobar un marco conceptual para la presupuestación de la financiación de capital en el sistema de las Naciones Unidas que incluiría principios, definiciones y declaraciones convenidas sobre una serie de elementos fundamentales, como la política y la gobernanza, el alcance y las restricciones, la estructura, la financiación y el cumplimiento de las IPSAS. Si bien es lamentable que el Grupo de Trabajo que se estableció no se haya vuelto a reunir para examinar los progresos realizados como se había previsto, el mayor problema es que las organizaciones no parecen haber tomado medidas para realizar una presupuestación de la financiación de capital que pueda facilitar la inversión en locales comunes. La presupuestación de la financiación de capital es particularmente pertinente en el caso de los locales comunes, que suelen requerir horizontes de financiación que van más allá de los ciclos presupuestarios anuales y de la capacidad última de las organizaciones para asignar y mantener realmente recursos suficientes para financiar las adquisiciones de bienes de capital⁹⁵.

⁹² “Strategy for establishing UN common premises (2014-2017)”, párr. 66.

⁹³ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system” (diciembre de 2017), pág. 3.

⁹⁴ “Strategy for establishing UN common premises (2014-2017)”, párr. 67.

⁹⁵ CEB/2009/HLCM/FB/2, párr. 13; y CEB/2009/HLCM/FB/4, párrs. 4 a 8.

95. Una medida práctica que puede adoptarse a corto plazo es armonizar el funcionamiento de los mecanismos de financiación de capital existentes para que sean más útiles para los proyectos de locales comunes. Por ejemplo, el mecanismo del PMA exige el reembolso en un plazo de cinco años, un período de amortización demasiado corto en opinión de los funcionarios del PMA más dedicados a la labor relativa a los locales comunes, que propusieron alargarlo a diez años. Los mecanismos de que disponen el UNICEF y el UNFPA no tienen el mismo requisito. **El Director Ejecutivo del PMA debería considerar la posibilidad de ampliar el plazo de reembolso del mecanismo del PMA y se insta a los jefes ejecutivos del UNFPA, el UNICEF y el PMA a que examinen sus programas para asegurarse de poder trabajar conjuntamente en las iniciativas relativas al establecimiento de locales comunes.**

96. También se ha instado a la creación de un fondo de capital centralizado. En diciembre de 2017, el equipo de tareas establecido para formular recomendaciones sobre los locales comunes en el contexto de la reforma destacó el obstáculo que representaba la falta de financiación de capital para el sistema en su conjunto. Propuso que se creara un fondo de 400 millones de dólares para poner en marcha entre 15 y 20 proyectos piloto⁹⁶. En marzo de 2019, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales y el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes recomendaron que se estableciera un fondo interinstitucional conjunto de capital rotatorio de 80 a 100 millones de dólares, propuesta más realista que la anterior de crear un fondo de 400 millones de dólares, con el que se financiaría la construcción de locales en un determinado número de capitales en las que los Gobiernos han proporcionado terrenos pero carecen de capital para inversiones en infraestructura⁹⁷. Sostuvieron que el fondo ahorraría a las Naciones Unidas millones de dólares en gastos de financiación y que se podría prorrogar para destinar fondos adicionales del equipo de las Naciones Unidas en el país a los locales comunes. Consideraron que este planteamiento podía ser muy rentable, ya que los costos de alquiler de las oficinas habían seguido aumentando en muchas capitales nacionales, lo que había provocado una subida de los costos en todo el sistema.

C. Las alianzas público-privadas no han resultado ser una solución de financiación viable ni eficaz en función del costo

97. Al no existir mecanismos como el descrito anteriormente, como alternativa se ha recurrido a diversas formas de acceso a la inversión privada para financiar los costos de construcción. En la actualidad se usa un sistema de alianzas público-privadas establecido por primera vez por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes en 2011. El concepto se redefinió en 2015. Las alianzas público-privadas constituyen una modalidad de financiación compleja por la que el Gobierno anfitrión contrata a un promotor inmobiliario para que construya locales de oficinas en terrenos proporcionados por el Gobierno con arreglo a los requisitos de las entidades de las Naciones Unidas. El Gobierno celebra un acuerdo distinto con los organismos de las Naciones Unidas que van a arrendar las oficinas para determinar el alquiler que ha de pagarse durante un período convenido y asume la responsabilidad última del reembolso del préstamo. Si la presencia de las Naciones Unidas se reduce por debajo de un nivel determinado, el Gobierno asume la responsabilidad y el alquiler se reduce proporcionalmente.

98. Ese enfoque tiene la ventaja teórica de reducir la carga administrativa de las organizaciones y el riesgo para los organismos de las Naciones Unidas. Otra cuestión es si los Gobiernos anfitriones están, de hecho, en condiciones de asumir ese riesgo. El problema es que no ha sido posible lograr que funcione según lo previsto. Los proyectos de Eswatini, Malawi, Papua Nueva Guinea, Rwanda y Uganda han tenido dificultades al tratar de recurrir a alianzas público-privadas como instrumento de financiación. El único caso en que

⁹⁶ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system”, pág. 3.

⁹⁷ Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, “Investment and resource request to achieve the 50 per cent common premise target by 2021” (marzo de 2019), pág. 3.

se ha utilizado este tipo de alianza, en Eswatini, ha sido una experiencia muy cuestionada de Casa de las Naciones Unidas, en la que el acuerdo se ha basado en malas decisiones tomadas con respecto al propio edificio. Las Naciones Unidas se han comprometido por un período de 25 años prorrogables y costará varias veces los 9 millones de dólares del costo de construcción.

99. Un problema del modelo de alianza público-privada de las Naciones Unidas es que a veces los agentes del sector privado no están dispuestos a aceptar garantías de crédito del Gobierno con el que supuestamente han de establecer la alianza y prefieren en cambio tratar directamente con las Naciones Unidas. En Malawi había que realizar un estudio exhaustivo para afianzar la viabilidad del proyecto pero, como se suponía que era un proyecto del Gobierno, el proceso se paralizó durante un tiempo porque hubo que determinar la forma de financiar el estudio de viabilidad. Un examen interno de proyectos de alianzas público-privadas realizado por el PMA puso de manifiesto que no se cumplían los principios básicos de esa modalidad, que el riesgo lo asumían principalmente las Naciones Unidas, que los plazos de reembolso iban mucho más allá de los diez años previstos en la normativa y que los costos de financiación eran elevados. Según la información reunida para el presente examen, los tipos de interés subyacentes oscilaban entre el 12 % y el 19 %.

100. Los equipos de las Naciones Unidas en los países no tienen los conocimientos especializados necesarios para negociar con el sector privado y analizar opciones de financiación a largo plazo. Se trata de transacciones financieras complejas y no es fácil comprender por qué hay que dar por supuesto que el equipo en el país está capacitado para llegar al mejor acuerdo. La naturaleza de los acuerdos previstos suele venir determinada por la cuantía del alquiler que pagan actualmente las organizaciones. Ello hace que los períodos de amortización para que los inversores recuperen sus costos sean más largos y que las Naciones Unidas tengan que hacer frente a pagos totales considerablemente más elevados.

101. Las alianzas público-privadas no han permitido superar el obstáculo de la inversión inicial y, en su forma actual, no pueden considerarse una solución eficaz en función del costo para el sistema de las Naciones Unidas. Solo se ha materializado un proyecto, a pesar del tiempo y la energía invertidos por cinco equipos en países y el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, que han representado importantes costos de transacción. Convendría examinar la experiencia con las alianzas público-privadas para estudiar la introducción de ajustes a fin de superar las barreras jurídicas y hacer frente a los elevados costos de financiación, por ejemplo, examinando opciones de distribución del riesgo. Ese examen podría formar parte de un examen más general de las opciones de utilización de financiación privada para los locales comunes y debería recurrir a los expertos externos cualificados que se necesiten.

102. Teniendo en cuenta la experiencia con el marco de las alianzas público-privadas, los Inspectores consideran que el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales y el Equipo de Tareas tenían sólidas razones para afirmar que un mecanismo de financiación de capital ahorraría millones de dólares en costos de financiación. Apoyar este enfoque no es sugerir que la construcción es la mejor solución. Un aspecto importante de la labor del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales en los últimos 18 meses ha sido conocer mejor las oportunidades que existen para lograr consolidar los locales existentes. Si bien esa estrategia puede tener ventajas, también las tiene contar con las herramientas necesarias para realizar nuevas construcciones o renovaciones cuando estas resulten ser la mejor solución para reunir a los equipos en los países. ¿Por qué, por ejemplo, incurrir en gastos de 35 millones de dólares para un edificio en Malawi cuya construcción cuesta 12 millones de dólares?

103. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la eficacia y la eficiencia del establecimiento de locales comunes en todo el sistema.

Recomendación 5

El Secretario General y los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de examinar las enseñanzas extraídas de la experiencia con las alianzas público-privadas para el establecimiento de locales comunes y formular, para fines de 2022, medidas que aborden las necesidades de financiación de capital de las iniciativas relativas a los locales comunes, incluida la posibilidad de establecer un mecanismo administrado centralmente, para su examen por la Asamblea General si fuera necesario.

VIII. Planificación integrada a nivel regional

104. El hecho de limitar la cuestión de los locales comunes casi exclusivamente al contexto de las actividades operacionales para el desarrollo ha tenido, y sigue teniendo, el efecto indeseable de excluir importantes instalaciones del marco legislativo. Esas instalaciones son las oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede y las comisiones económicas regionales, en las que la Secretaría de las Naciones Unidas mantiene amplias instalaciones pero también se han congregado agentes de desarrollo y humanitarios. No se ha abordado la forma de tener en cuenta a esas instalaciones en el marco de los locales comunes. Las medidas de la Asamblea General sobre las actividades operacionales para el desarrollo no suelen ser de aplicación a esas instalaciones regionales de la Secretaría, ya que los considera en el contexto de las recomendaciones de la Quinta Comisión.

105. Los lugares en los que hay presencias regionales del sistema de las Naciones Unidas reúnen a un gran número de entidades y personal que están allí con diversos fines. En un informe reciente, la DCI señaló la necesidad de no pasar por alto las oportunidades de lograr ganancias en eficiencia a nivel regional, a las que quizás se había prestado escasa atención porque cuando hay diferentes tipos de presencia no hay nadie responsable⁹⁸. El Secretario General se comprometió posteriormente a abordar esta cuestión en el contexto de la reestructuración de los activos regionales prevista. Señaló que había solicitado a la Vicesecretaria General “que trabaje con las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para ver qué servicios administrativos se podrían prestar de manera más eficaz a las oficinas regionales mediante oficinas auxiliares comunes (como los recursos humanos y las adquisiciones), de modo similar a lo que hemos hecho en los países. Si resulta factible, también se buscará la coubicación en locales comunes”⁹⁹.

106. Un subconjunto importante a nivel regional son las comisiones económicas regionales y las oficinas fuera de la Sede, donde la Secretaría de las Naciones Unidas tiene importantes instalaciones, en particular la CEPA, la CEPAL, la CESPAP, la CESPAP y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi. En esos lugares también hay presencias nacionales y regionales de los agentes de desarrollo y humanitarios del sistema de las Naciones Unidas. La escala es considerable: Nairobi y Addis Abeba acogen a más de 4.000 funcionarios del sistema de las Naciones Unidas cada una y Bangkok tiene alrededor de 2.500. Muchos son inquilinos de las comisiones económicas regionales y de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, mientras que otros que no lo son preferirían compartir los mismos locales¹⁰⁰.

107. Las instalaciones de las comisiones económicas regionales y de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi son plataformas fundamentales para las necesidades de locales y servicios de la presencia más amplia de las Naciones Unidas en esos países. No obstante, el marco para desempeñar esa función se ve limitado por el hecho de que la Secretaría de las Naciones Unidas no integra sistemáticamente las necesidades de otras entidades de las Naciones Unidas en la planificación y renovación de esas instalaciones.

108. Tras la aprobación de la resolución 65/259 de la Asamblea General, el Secretario General formuló un programa de infraestructura a largo plazo y una estrategia de establecimiento de prioridades con respecto a los locales de la Secretaría de las Naciones Unidas en el mundo, conocido como el examen estratégico de la infraestructura. En el examen se determinaron las necesidades existentes para basar en ellas propuestas de proyectos y recursos específicos. Entre otros productos del proceso de examen estratégico de la infraestructura cabe citar el acondicionamiento antisísmico en curso en la CESPAP, la sustitución de los bloques A a J en la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y la remodelación del Palacio de África en la CEPA.

⁹⁸ JIU/REP/2018/5, párr. 98.

⁹⁹ A/74/73-E/2019/14, párr. 116.

¹⁰⁰ A/73/344, párr. 8.

109. La planificación prospectiva de esas instalaciones se realiza atendiendo a los requisitos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Como en todas ellas hay otros inquilinos del sistema de las Naciones Unidas, por supuesto también deben renovarse los espacios que estos ocupan. No obstante, el proceso de examen estratégico de la infraestructura, que se ha centrado en el mantenimiento y la utilización más eficiente del espacio actual, no prevé plenamente una evaluación que permita determinar si las instalaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas pueden adaptarse para satisfacer las necesidades de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, y cómo hacerlo.

110. Por ejemplo, el Secretario General ha señalado que “[l]a Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi recibe constantes peticiones de espacio adicional de oficinas para inquilinos actuales que desean ampliar sus operaciones, así como para organismos, fondos y programas que desean trasladar sus operaciones al complejo de Gigiri”¹⁰¹. Para que quede claro, el personal directivo de la Oficina de Nairobi comprende las circunstancias de la comunidad de las Naciones Unidas en general, pero la normativa que rige la planificación del examen estratégico de la infraestructura es limitada.

111. Ese mismo problema se plantea de otra forma en la CESPAP. Según la información proporcionada a la Asamblea General, la administración de la CESPAP sigue promoviendo los locales como futura ubicación segura, sostenible y accesible para la iniciativa “Una ONU” en la región. No obstante, en la práctica, la planificación se centra en las necesidades de la Secretaría, y de ahí se deriva la provisión de espacio para otras entidades. Por ejemplo, en el marco del proyecto de acondicionamiento antisísmico en curso, la CESPAP aplicará normas espaciales más eficientes y liberará 1.800 m² que podrían arrendarse a terceros. El enfoque actual de arrendar el espacio que queda disponible es diferente de la planificación prospectiva del desarrollo de instalaciones teniendo en cuenta oportunidades para todo el sistema. Si en Addis Abeba se hubiera planificado la inclusión de terceros, el ACNUR y el PMA podrían haber materializado su interés en trasladarse al recinto de la CEPA a edificios que podían financiar.

112. La lógica de la parte de la reforma del sistema para el desarrollo centrada en la reforma de las operaciones institucionales consiste en aplicar un enfoque inclusivo a todos los activos y líneas institucionales pertinentes. No hay ninguna razón evidente para excluir los activos de la Secretaría de las Naciones Unidas, especialmente en los lugares en que esta y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo cuentan con una infraestructura y un personal importantes. De hecho, el Secretario General debería aplicar una perspectiva de todo el sistema al planificar las necesidades de instalaciones de las comisiones económicas regionales y las oficinas fuera de la Sede ubicadas en países con equipos de las Naciones Unidas. Aconsejó a la Asamblea General que tuviese en cuenta las necesidades de los organismos especializados, fondos y programas en el alcance del examen estratégico de la infraestructura, si así se le ordenaba¹⁰². La Asamblea no ha dado más indicaciones a ese respecto.

113. La aplicación de un enfoque inclusivo para atender las necesidades de espacio de oficinas en los centros regionales se vería facilitada con unas políticas más unificadas a nivel de todo el sistema sobre los principios y criterios de asignación del espacio, como los lugares de trabajo flexible. Sin embargo, no es indispensable, como se desprende de la experiencia de la CESPAP y de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi al trabajar teniendo en cuenta las necesidades específicas de los clientes. Cabe destacar también que todo enfoque inclusivo para determinar si los locales de las Naciones Unidas podrían dar cabida a más agentes de las Naciones Unidas de manera eficaz en función del costo y cómo hacerlo no prejuzga la forma en que se financiaría cualquier proyecto ulterior.

114. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la eficiencia, la coordinación y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con respecto a la planificación de las necesidades de instalaciones.

¹⁰¹ A/73/344, párr. 8.

¹⁰² A/70/697, párr. 65.

Recomendación 6

La Asamblea General debería pedir al Secretario General, en su septuagésimo sexto período de sesiones, que, en consulta con los demás jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluya, según proceda, las necesidades de espacio de oficinas de los organismos, fondos y programas en la preparación de futuros exámenes estratégicos de la infraestructura de las oficinas fuera de la Sede y de las comisiones económicas regionales.

IX. Considerar la gestión global de los bienes inmuebles

115. Si se abordan los locales comunes caso por caso no es probable que se resuelvan las principales ineficiencias en la forma en que el sistema de las Naciones Unidas adquiere y gestiona los locales sobre el terreno. En la estrategia que preparó en 2014, el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes así lo afirmó en la siguiente astuta observación.

La falta de un plan estratégico y un enfoque coordinado de las Naciones Unidas ha hecho que todo el sistema sea vulnerable al aumento de los costos de las instalaciones, a la duplicación de esfuerzos y la redundancia en la gestión interna. En muchos casos, el sistema termina soportando instalaciones inadecuadas que pueden suponer una amenaza para la salud y la seguridad del personal. Una visión a más largo plazo de las necesidades de todo el sistema, la utilización de enfoques con plazos de rentabilidad apropiados y la planificación y presupuestación coordinadas por diferentes organizaciones ayudarían a subsanar esas vulnerabilidades y a garantizar una buena relación calidad-precio¹⁰³.

116. No existe un enfoque coherente y global para la planificación, adquisición y gestión de esas instalaciones. El problema es que el enfoque adoptado respecto de los locales se centra en que cada organización satisfaga sus propias necesidades. El programa de locales comunes trata de que sea un poco menos así, por lo general intentando acondicionar las instalaciones tras la práctica de hechos consumados de las entidades. Además, la ubicación conjunta ha sido la excepción y no la regla en los locales de las Naciones Unidas sobre el terreno.

117. En lugar de un enfoque fragmentado en función de la ubicación o la organización de que se trate, podría considerarse la posibilidad de adoptar una visión global de la cartera de propiedades del sistema de las Naciones Unidas. La Junta de Auditores, por ejemplo, ha instado a las Naciones Unidas a que elaboren una estrategia mundial sobre su patrimonio inmobiliario. Considera que la gestión estratégica del patrimonio inmobiliario mundial es fundamental para que la Organización pueda lograr sus objetivos¹⁰⁴. En su documento sobre la experiencia adquirida con el plan maestro de mejoras de infraestructura, se alentaba a adoptar un enfoque respecto de la planificación y gestión de toda la cartera de bienes inmuebles y se indicaba la forma en que una oficina de gestión de carteras podía administrarse y funcionar¹⁰⁵. La Secretaría de las Naciones Unidas ha tomado medidas para aplicar ese enfoque a sus propias necesidades.

118. Más de 50 años de historia indican que el sistema de las Naciones Unidas tiene una necesidad permanente de una amplia gama de locales, también en los países con equipos de las Naciones Unidas, en los que tanto el mercado inmobiliario como los servicios de instalaciones a veces no están desarrollados y a menudo son muy costosos.

119. El hecho de que la programación de las Naciones Unidas venga determinada por la demanda y el carácter transitorio y en parte imprevisible de ciertos tipos de trabajo hacen que la huella que las distintas entidades específicas necesitan dejar evolucione. No hay otra forma de entender la evolución de las presencias subnacionales de las entidades humanitarias. Otras oficinas permanecen en el lugar durante una generación o más. Son habituales los mandatos y presupuestos anuales, incluso para grandes operaciones como las bases de las operaciones de mantenimiento de la paz o los campamentos de refugiados, que pueden permanecer mucho tiempo en el lugar.

120. La gestión de bienes inmuebles en nombre de todas las demás entidades de las Naciones Unidas no está prevista en el mandato básico de ninguna entidad de las Naciones Unidas. Cada entidad tiene el mandato de ocuparse de sus propias operaciones y la gestión de los bienes inmuebles se considera un gasto operacional. Se incentiva poco la actuación y

¹⁰³ “Strategy for establishing UN common premises (2014-2017)”, párr. 10.

¹⁰⁴ A/71/5 (Vol. I), párr. 114.

¹⁰⁵ A/71/5 (Vol. V), págs. 68 a 70.

el apoyo colectivos. No obstante, la lógica de adoptar el enfoque de cartera respecto de la gestión de los bienes inmuebles propuesto por la Junta de Auditores para la Secretaría de las Naciones Unidas puede aplicarse a un nivel más general. En conjunto, la magnitud de la cartera de propiedades de las Naciones Unidas sobre el terreno es fácilmente lo suficientemente grande como para justificar el establecimiento de una oficina profesional o una dependencia de administradores de propiedades que se ocupen de esas cuestiones de manera específica. La dificultad radica más en la fragmentación de la financiación y la gobernanza y, en el caso de algunas entidades, en el marco jurídico, lo que hace que la cuestión sea gestionada en cambio a nivel de cada entidad por personal capacitado y experimentado en otras cuestiones. Con limitadas excepciones, la gestión de bienes inmuebles no constituye una técnica bien establecida ni una carrera profesional en las Naciones Unidas.

121. Consciente de esta realidad, el UNFPA está solicitando asesoramiento a empresas inmobiliarias de alcance mundial. Se trata, entre otros, de servicios mundiales de arrendamiento para prestar apoyo a las oficinas en los países con estudios de mercado y negociaciones de arrendamiento. Las funciones previstas incluirían también servicios de asesoramiento inmobiliario estratégico que abarcarán, entre otras cosas, la evaluación de opciones estratégicas, estudios de viabilidad, análisis de las tendencias del mercado, negociaciones con posibles promotores, asesoramiento sobre sistemas de gestión de arrendamientos y representación de clientes en los proyectos. Si bien esos servicios se destinarán principalmente a bienes del UNFPA, este considera que, en ocasiones, pueden ser de utilidad para las iniciativas puestas en marcha al nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, como el desarrollo de locales comunes. **Los jefes ejecutivos deberían considerar la posibilidad de colaborar con el UNFPA con objeto de probar distintas formas de acceder a los conocimientos profesionales necesarios para apoyar la planificación, el desarrollo y la gestión de sus necesidades inmobiliarias, en particular de locales comunes.**

122. El sistema de las Naciones Unidas aún no ha estudiado la posibilidad de recurrir a las inversiones de capital y los instrumentos de deuda, que por lo general no están permitidos, en relación con su cartera de bienes. No tiene una cultura ni instrumentos sólidos para estudiar y aplicar conceptos básicos de inversión inmobiliaria como los períodos de amortización, las tasas de rentabilidad, el valor actual neto, la ocupación efectiva y la gestión del riesgo mediante la diversificación de la cartera. Este hecho puede apreciarse en parte en los intentos, en su mayoría infructuosos, de obtener inversión privada mediante alianzas público-privadas. Al no haber nadie con la responsabilidad o facultad de analizar desde una perspectiva horizontal las necesidades de bienes a nivel interinstitucional, es posible que el sistema de las Naciones Unidas no reconozca oportunidades de inversión inmobiliaria que serían evidentes para el sector inmobiliario profesional y, por lo tanto, que no actúe al respecto. El ejemplo más claro se da cuando las Naciones Unidas como entidad colectiva en un país pagan un alquiler anual muy elevado por múltiples inmuebles antiguos (a menudo bastante inadecuados) durante una generación.

123. En conjunto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son inquilinos fiables de un gran número de locales tanto a largo como a corto plazo. Su agrupación podría ofrecer oportunidades de inversión provechosas para el sistema de las Naciones Unidas y los inversores. La idea es pensar en la gestión de los bienes inmuebles de las Naciones Unidas en general y no solo en el subconjunto de los locales comunes. La desfragmentación y profesionalización de la gestión inmobiliaria en el sistema de las Naciones Unidas permitiría afrontar desafíos en materia de seguridad, ecologización, cooperación y eficiencia de manera más armonizada y coherente. En este contexto, los Inspectores considerarían útil complementar la labor actual sobre los locales comunes con un examen de la viabilidad de un enfoque más unificado de la gestión de los bienes inmuebles sobre el terreno. Se trata principalmente de estudiar la posibilidad de establecer una asociación operacional interinstitucional en las Naciones Unidas, como una dependencia de gestión de los bienes inmuebles sobre el terreno, que podría:

a) Proporcionar apoyo experto en gestión de bienes inmuebles a todas las entidades de las Naciones Unidas participantes;

- b) Gestionar la totalidad o parte de la cartera de inmuebles sobre el terreno de las distintas entidades de las Naciones Unidas;
- c) Colaborar con promotores inmobiliarios nacionales e internacionales y con los Gobiernos para establecer los locales de las Naciones Unidas que sea necesario;
- d) Desarrollar enfoques de financiación para mitigar el riesgo.

124. Esa entidad, que funcionaría en régimen de recuperación total del gasto en el marco de una estructura de gobernanza sumamente transparente, podría adoptar un enfoque de cartera para mitigar el riesgo financiero al distribuir los riesgos de arrendamiento entre muchos países, instalaciones y entidades para que el alquiler medio de las instalaciones sea estable y, en general, más bajo.

125. Lo que antecede es una adaptación de un informe preparado para el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes hace más de dos años. Ese tipo de enfoque de cartera ofrece la oportunidad de aplicar una perspectiva a nivel de todo el sistema, sin dejar de reconocer que la actual fragmentación del sistema de las Naciones Unidas dificulta su adopción. Sin embargo, la idea de un proveedor de servicios común a las distintas organizaciones no es nueva. También resulta pertinente el hecho de que más de la mitad de los locales sobre el terreno ya se gestionan bajo la autoridad delegada por el Secretario General.

126. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto reforzar la coherencia en la labor de todo el sistema en relación con los locales comunes.

Recomendación 7

El Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con locales sobre el terreno deberían estudiar la viabilidad de un mecanismo unificado de gestión de los bienes inmuebles sobre el terreno e informar de las conclusiones de ese estudio a la Asamblea General en su septuagésimo octavo período de sesiones.

127. Esta cuestión guarda relación, al menos en parte, con el tratamiento que dan las Naciones Unidas a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas como arrendatarias en lugar de asociadas. Con arreglo a la resolución 41/213 de la Asamblea General, los arrendatarios deben pagar alquileres a precios comerciales. En la documentación sobre los proyectos previstos en el examen estratégico de la infraestructura se destaca la función de otros agentes de las Naciones Unidas como arrendatarios de los que se pueden obtener ingresos, pero no existe una perspectiva de asociación. La Junta de Auditores informó, por ejemplo, de que en Nueva York la Secretaría cobraba a sus inquilinos considerablemente más de lo que pagaba a sus propios arrendadores. También recomendó que la administración garantizara que el alquiler correspondiera exactamente a las tarifas de mercado vigentes en cada lugar de destino¹⁰⁶. Aunque, por supuesto, tiene sentido recuperar los alquileres, cabe preguntarse por qué la Secretaría de las Naciones Unidas debería cobrar a sus inquilinos un alquiler superior a los gastos en que incurre, en particular cuando se trata de entidades que jurídicamente forman parte de las Naciones Unidas. El Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes ha señalado que esta cuestión dificulta el establecimiento de locales comunes¹⁰⁷. En el marco de los locales comunes, el memorando de entendimiento estándar firmado por las entidades del sistema de las Naciones Unidas estipula que normalmente los alquileres se basan en la recuperación del gasto. **El Secretario General debería estudiar en qué basa el alquiler que cobra a los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y considerar la posibilidad de formular propuestas a la Asamblea General para armonizar las prácticas de la Secretaría con las seguidas respecto de los locales comunes más en general.**

¹⁰⁶ A/71/5 (Vol. I), párrs. 121 y 122.

¹⁰⁷ "Strategy for establishing UN common premises (2014-2017)", párr. 51.

X. Es preciso aclarar y mejorar los mecanismos de dirección e interinstitucionales

128. Una de las principales conclusiones del presente examen es que los arreglos interinstitucionales para promover los locales comunes, una iniciativa inherentemente interinstitucional, no son adecuados para el fin previsto. Esta idea no es una nueva: así lo han reconocido los encargados de la formulación de políticas y manifestado y defendido con entusiasmo los grupos más directamente dedicados a tratar de dirigir la labor relativa a los locales comunes. Cabe destacar, entre otras cuestiones fundamentales, la necesidad de una estrategia y un apoyo centralizados para complementar la aplicación histórica de un enfoque ascendente respecto de los locales comunes; la necesidad de reforzar los mecanismos interinstitucionales encargados de supervisar el programa de locales comunes y servicios de instalaciones y capacitar a dichos mecanismos; y la necesidad de garantizar estructuras jerárquicas y mecanismos de rendición de cuentas claramente definidos. Es preciso reexaminar las responsabilidades, los métodos de trabajo y las capacidades de las principales entidades con responsabilidades interinstitucionales en materia de locales comunes, a saber, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible como encargado principal, que actúa por conducto de su Grupo de Innovaciones Institucionales, su Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y la Oficina de Coordinación del Desarrollo, así como la forma en que interactúan en apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

A. No basta con un enfoque ascendente: se depende excesivamente de los equipos de las Naciones Unidas en los países para la obtención de resultados con respecto a los locales comunes

129. Como se indica en innumerables informes del Secretario General y en las actas de las reuniones del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, hay muchos factores que influyen en la probabilidad de que se pongan en marcha iniciativas sobre locales comunes y estas tengan éxito, como destacaron las organizaciones participantes en sus respuestas al cuestionario de la DCI. Entre los más propicios destacan la presencia de un Gobierno anfitrión comprometido y motivado y el liderazgo de los Coordinadores Residentes. Hay muchos ejemplos que lo demuestran.

130. Aun reconociendo que esos factores locales son importantes, la responsabilidad de buscar soluciones con respecto a los locales comunes recae excesivamente en el plano local, es decir, en el equipo en el país. El modelo básico hace que tengan que definir los requisitos, elaborar el estudio de viabilidad y aportar soluciones técnicas y financieras con las herramientas y plantillas que les proporciona el Equipo de Tareas. Los registros del Equipo de Tareas demuestran que a menudo los equipos en los países no están facultados para esa labor. En la encuesta de los equipos de gestión de las operaciones realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en el marco de su labor sobre la aplicación de las revisiones cuadrianales amplias de la política, un pequeño número de los equipos de gestión de las operaciones que respondieron señalaron que estaban estableciendo locales comunes, pero que el proceso en sí solía ser largo, arduo y burocrático¹⁰⁸.

131. El enfoque adoptado respecto de las operaciones institucionales comunes en general se ha caracterizado por recurrir en exceso a los equipos en los países sin prestarles el correspondiente apoyo facilitador a nivel institucional¹⁰⁹. El Secretario General y sus homólogos parecen haber comprendido la necesidad de cambiar esta dinámica, como puede verse, por ejemplo, en las iniciativas encaminadas a establecer el reconocimiento mutuo, compartir las capacidades de los centros de servicios mundiales y aplicar principios

¹⁰⁸ Subdivisión de Políticas de Cooperación para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "QCPR monitoring survey of operations management teams 2017" (febrero de 2018), pág. 27.

¹⁰⁹ JIU/REP/2018/5, pág. vi.

comunes de fijación de precios. Otra cuestión es si las medidas que se están adoptando actualmente resultan suficientes o eficaces, pero tienen por objeto facilitar una integración más profunda de la prestación de servicios a todos los niveles. También debe prestarse más apoyo central en relación con los locales comunes.

132. Los instrumentos proporcionados por el Equipo de Tareas para el análisis y la planificación por parte de los equipos en los países pueden ser buenos, pero la experiencia sobre el terreno demuestra que a menudo no son suficientes. Ello hace que las propuestas de proyectos puedan prolongarse durante años, con intercambios entre el equipo en el país y el Equipo de Tareas sobre muchos de los aspectos, como la asignación de espacio, elementos del diseño, la solidez del estudio de viabilidad y cuestiones de financiación. Las cuestiones planteadas pueden ser pertinentes, pero el hecho de que se planteen con tanta frecuencia demuestra que el enfoque totalmente ascendente no funciona. También es importante señalar que la construcción gestionada internamente requiere no solo una financiación de capital inicial, sino también una capacidad de recursos humanos, como un equipo de gestión del proyecto que pueda acceder a los servicios profesionales (arquitectos e ingenieros) y los contratistas necesarios, supervisar el proyecto e informar sobre los progresos y los aspectos financieros.

133. Los casos de Malawi, Papua Nueva Guinea y Rwanda ilustran diferentes aspectos de la misma dinámica. Hace 15 años que se está estudiando establecer en Rwanda “Una Casa de las Naciones Unidas” sobre la base de un concepto consistente en construir en un terreno proporcionado por el Gobierno y financiado mediante una alianza público-privada. En la propuesta inicial del equipo en Rwanda se presentaron diseños antes de que se definieran debidamente los requisitos de las entidades interesadas sobre la base de las necesidades de espacio y las normas de diseño de las Casas de las Naciones Unidas especificadas por el Equipo de Tareas. Además se han añadido requisitos adicionales durante el estudio del proyecto. La situación se vio agravada por los cambios de dirección que tuvieron lugar en varios organismos. Surgieron muchos problemas: los costos del proyecto y las asignaciones de espacio subyacentes se consideraron excesivos, el terreno donado se consideró problemático desde el punto de vista de la construcción y la financiación de la alianza público-privada prevista era compleja y costosa. El equipo en el país fue resolviendo problemas fundamentales con el Gobierno, colaboró con este, con la ayuda de una misión del Equipo de Tareas, para reducir los costos a la mitad y consideró importante integrar la idea de “Una ONU” en la adopción de decisiones. Con el paso del tiempo, una de las principales entidades de las Naciones Unidas se retiró del proyecto, lo que llevó al Equipo de Tareas a exigir un nuevo diseño y un nuevo estudio de viabilidad. Los intercambios de correspondencia entre el Coordinador Residente y el Equipo de Tareas indican que este tendió a decir generalidades sobre el proceso a seguir en lugar de ayudar realmente. En intercambios más recientes, el Coordinador Residente señaló la opción de alquilar un espacio comercial sin abandonar el proyecto de construcción. El Equipo de Tareas se mostró partidario de la opción del arrendamiento comercial, pero no descartó la posibilidad de encontrar soluciones para la construcción. En el momento de redactar el presente informe, es probable que el proyecto no se ajuste a lo previsto inicialmente. Aunque todavía se está debatiendo, la opción más destacada es la de alquilar espacios comerciales en los que podría instalarse un número más reducido de miembros del equipo en el país, comenzando por los que necesitan desocupar sus oficinas actuales.

134. En el presente examen, los Inspectores no se pronuncian sobre el fondo del proyecto. Un alquiler comercial en lugar de un nuevo edificio puede ser lo más práctico. La cuestión es que 15 años de esfuerzos para no llegar a ninguna parte implican costos de transacción elevados, cuando no inmediatamente visibles, y causan un daño a la reputación de las Naciones Unidas, en especial en vista de los amplios y fructíferos esfuerzos del actual Coordinador Residente por llegar a un acuerdo con el Gobierno que reduciría los costos y disminuiría el riesgo para las Naciones Unidas en un país en el que se justifica que la organización adopte un enfoque prudente para evitar un mayor daño a su reputación. El proceso seguido inicialmente por el equipo en el país puede no haber sido acertado, pero esto ilustra la necesidad de contar con un apoyo eficaz desde el principio. Al equipo en el país le puede parecer que los recordatorios recurrentes sobre el proceso que se debe seguir y los mecanismos de financiación que se prefieren, pero que en realidad no están disponibles, no son de gran ayuda.

135. En Papua Nueva Guinea, los elevados costos de alquiler, que ascienden a 1,8 millones de dólares anuales, estaban haciendo que algunas organizaciones se replantearan su presencia en el país. Además, los gastos de seguridad superaban 1 millón de dólares al año. El equipo en el país pensó que sería posible reducir esos costos y, al mismo tiempo, mejorar la colaboración programática si se establecía una Casa de las Naciones Unidas. El Gobierno ofreció un terreno a las Naciones Unidas y se planteó construir un inmueble financiado por un fondo de pensiones y ceder la propiedad a las Naciones Unidas una vez recuperada la inversión. Hubo intercambios entre el equipo en el país y el Equipo de Tareas sobre el tamaño del inmueble previsto, las normas espaciales, el papel del Gobierno en una alianza público-privada y los altos tipos de interés subyacentes. El equipo en el país carecía de conocimientos técnicos y el Equipo de Tareas no pudo darse cuenta. Además, para realizar un estudio de viabilidad, el equipo en el país debía recurrir a expertos y pagarles, en este caso con los recursos de que disponía el Coordinador Residente con cargo a los intereses acumulados en un fondo de la iniciativa “Una ONU”. En una entrevista, el Coordinador Residente dijo que consideraba que su principal responsabilidad era ayudar a obtener resultados en materia de desarrollo y que el equipo en el país no tenía ninguna ventaja comparativa particular con respecto al establecimiento de locales. También en este caso, la cuestión no es si las preocupaciones planteadas en el Equipo de Tareas estaban justificadas. Lo que ocurre es que, en lugar de compartir la responsabilidad a la hora de solucionar los problemas que se plantean, el modelo de respuesta a las propuestas del equipo en el país, que a menudo no están totalmente perfiladas, genera frustración y parálisis.

136. En Malawi hace más de diez años que trata de establecerse una Casa de las Naciones Unidas. En este caso también se trataba de construir en terrenos proporcionados por el Gobierno con financiación de una alianza público-privada, pero las Naciones Unidas no tendrían la propiedad una vez que se recuperara el costo de la inversión. Se consideró que el planteamiento inicial propuesto por el equipo en el país era demasiado costoso y requería una asignación excesiva de espacio. Últimamente el actual Coordinador Residente ha impulsado el proyecto. Se retrasó la realización de un estudio de viabilidad muy necesario porque el Equipo de Tareas pensaba que debía sufragarlo el Gobierno por ser el cliente. Sin embargo, no pudo ser así. Una vez terminado, ese estudio, muy apreciado por el Equipo de Tareas, determinó que el proyecto era viable en términos de asequibilidad y ganancias en eficiencia. Sin embargo, el modelo de alianza público-privada previsto no es aplicable porque el Gobierno no puede asumir obligaciones en ese marco. La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿qué sentido tiene que el Equipo de Tareas revise los procesos y el estudio de viabilidad si ello provoca una parálisis basada en una premisa errónea? El equipo en el país necesita ayuda para obtener un resultado viable, no intercambios circulares sobre los principios de las alianzas público-privadas. Las soluciones de financiación, incluidas las inversiones directas (en este caso, aproximadamente 12 millones de dólares) necesitan un apoyo central.

137. La situación en el Uruguay pone de relieve varias características de los desafíos que plantea dar una respuesta a nivel de todo el sistema a la cuestión de los locales comunes. Al haber pasado el Uruguay a ser un país de ingreso alto, la Coordinadora Residente consideró oportuno reforzar la sostenibilidad de la presencia de las Naciones Unidas mejorando la asequibilidad de sus locales. Durante la fase experimental de la iniciativa “Unidos en la Acción” no se dio forma a esa idea. A juicio de la Coordinadora Residente, la ubicación se veía impulsada principalmente por los conceptos incorporados en el nuevo posicionamiento del sistema para el desarrollo, en lugar de por el vencimiento de los contratos de arrendamiento u otras circunstancias. Se señalaron dos opciones de consolidación: una requería el pago de un alquiler, pero podía ser ocupada inmediatamente, y la otra era gratuita pero requería una renovación. Ambas representaban un ahorro para el equipo en el país, pero no necesariamente para cada miembro. En una presentación al Equipo de Tareas, este prestó asesoramiento sobre el proceso a seguir, pero no asumió ninguna responsabilidad compartida para llegar a un resultado. Un organismo especializado ha indicado que no está dispuesto a participar si el resultado aumenta los costos en lo más mínimo. La opción de compartir locales con una solución gratuita es difícil porque el equipo en el país carece de fondos para la renovación. Así pues, los Inspectores observan que en ese pequeño equipo en el país se plantea una combinación de problemas

fundamentales: los beneficios para el sistema frente a los de cada una de las organizaciones, la falta de instrumentos de inversión de capital y el apoyo que cabe esperar del Equipo de Tareas o de otro mecanismo central.

138. El proyecto de Casa de las Naciones Unidas en la India es, por otra parte, un éxito, lo que demuestra que un equipo en un país puede realmente lograr muchas cosas. Con un costo de unos 2 millones de dólares, el proyecto, concebido en 2015 y ejecutado entre 2017 y 2019, permitió renovar un antiguo edificio histórico de Delhi. El proyecto, que redujo considerablemente el número de ubicaciones en Delhi, fue una muestra emblemática de la iniciativa “Por unas Naciones Unidas más ecológicas” y mejoró significativamente los elementos de accesibilidad. El interés del Gobierno tanto en la sostenibilidad como en la accesibilidad ayudó a reforzar el enfoque del equipo en el país. El Coordinador Residente preparó un estudio de viabilidad que aseguraba a los ocupantes actuales un ahorro de al menos el 25 % y a las entidades con contratos de arrendamiento un ahorro de aproximadamente el 65 % y, según se informa, el gasto energético se ha reducido a la mitad. El proyecto se caracterizó principalmente por el costo relativamente bajo de la inversión, su rápida rentabilidad gracias al carácter gratuito de los locales, la ubicación de una oficina del Coordinador Residente con la experiencia pertinente y la ayuda del PNUD con la financiación inicial. Será interesante ver si alguna consecuencia imprevista de la desvinculación del sistema de coordinadores residentes del PNUD reducirá la voluntad de dicho organismo de dar el impulso que ha permitido el avance de muchos proyectos.

139. En Accra hay 800 funcionarios de las Naciones Unidas dispersos en 20 ubicaciones diferentes. El PNUD, el UNICEF, el Departamento de Seguridad, el ONU-Hábitat, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) comparten locales. El PMA y el UNFPA comparten recinto y están muy cerca del recinto del PNUD y el UNICEF. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización han pasado a compartir ubicación, por lo que ya hay varios locales comunes. El Coordinador Residente y el equipo en el país han instado a que se adopten nuevas medidas para crear una Casa de las Naciones Unidas que muestre la presencia de las Naciones Unidas en Ghana, cumpla las normas de seguridad cada vez más estrictas de las Naciones Unidas, respete los valores de las Naciones Unidas en materia de accesibilidad, mejore la equidad en lo que respecta a las normas para todo el personal de las Naciones Unidas, aumente los esfuerzos de integración de los servicios auxiliares, la eficiencia energética y la colaboración interinstitucional y reduzca los gastos de funcionamiento. Donde más claramente se podría ahorrar es en el contrato de seguridad conjunta, que asciende a poco más de 1 millón de dólares al año, y que podría reducirse a la mitad en los locales conjuntos¹¹⁰. El planteamiento se basaba en construir en terrenos proporcionados por el Gobierno y financiados mediante una alianza público-privada.

140. El Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes estaba claramente interesado en promover un proyecto en Accra en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas. A raíz de ello hubo intercambios sobre los peligros de las alianzas público-privadas, habida cuenta de la experiencia de Eswatini, cambios de idea sobre las ventajas de construir, intercambios sobre las ventajas relativas de la consolidación en torno al recinto existente del PNUD y el UNICEF y recomendaciones de seguimiento del diagrama del Equipo de Tareas. El equipo en el país pensó activamente en contratar a la UNOPS para que lo ayudara a elaborar un plan de proyecto. El Equipo de Tareas instó al equipo en el país a que se pusiera en contacto con el Coordinador Residente en el Senegal para saber cuál era la función del Gobierno en ese contexto. Al haber un Coordinador Residente en funciones en 2020 y creer que la ubicación conjunta más modesta ha ganado terreno frente al establecimiento de nuevas instalaciones para una consolidación más profunda, la iniciativa del equipo en el país ha quedado en suspenso. Como ocurre en muchos otros lugares, el equipo en Ghana necesita un apoyo más activo para encontrar soluciones y aprovechar otras experiencias, en lugar de que le digan a quién debe acudir para saber qué hacer.

¹¹⁰ Información actualizada sobre la Casa de las Naciones Unidas (Ghana), nota en respuesta a las preguntas de la DCI.

B. Los mecanismos interinstitucionales han evolucionado, pero aún requieren atención

141. Hace 32 años que existen mecanismos interinstitucionales para facilitar el establecimiento de locales comunes, desde la creación en 1988, en virtud de la aprobación de la resolución 42/196 de la Asamblea General, del subgrupo sobre servicios y locales del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Integrado por representantes del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA, tiene “la obligación principal de vigilar los proyectos para el establecimiento de locales comunes, incluidas la planificación, el diseño, la financiación, la construcción y la administración”¹¹¹. Desde entonces, ha habido cinco versiones de esa estructura (véase la figura IX, véase también el anexo VI).

Figura IX

Mecanismos interinstitucionales de promoción de los locales comunes en el sistema de las Naciones Unidas (1988 hasta la fecha)

1988-1998	Subgrupo sobre el proyecto de locales y servicios comunes, dependiente del Grupo Consultivo Mixto de Políticas.
1998-2000	Subgrupo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre locales y servicios comunes, dependiente del Grupo de Gestión de Servicios y Locales, integrado por los directores de las instalaciones de las cuatro organizaciones miembros.
2000-2008	Grupo de trabajo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre locales y servicios comunes, dependiente del Comité Ejecutivo.
2008-2014	Equipo de Tareas sobre Locales Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que informa por conducto del Grupo de Innovaciones Institucionales.
2014-2017	Equipo de Tareas sobre Locales Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que informa por conducto de su Red conjunta de financiación y operaciones.
2017 hasta la fecha	Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, dependiente del Grupo de Innovaciones Institucionales.

Fuente: Elaborada por la DCI a partir de la información proporcionada por el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes.

142. Durante los primeros 30 años, había cuatro entidades (PNUD, UNICEF, UNFPA y PMA) interesadas en los locales comunes, hasta que en 2017 se hizo un esfuerzo por ampliar el número de miembros del mecanismo interinstitucional. Con variaciones ocasionales en los términos exactos del mandato, sus funciones esenciales eran: a) estudiar y recomendar soluciones para aumentar la eficiencia y el número de locales comunes de las Naciones Unidas/Casas de las Naciones Unidas en todo el mundo; y b) proporcionar orientación y herramientas para ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países a establecer nuevos locales comunes de las Naciones Unidas/Casas de las Naciones Unidas y administrar los existentes. Con el nuevo posicionamiento del sistema para el desarrollo, se cambió el nombre del Equipo de Tareas sobre Locales Comunes para incluir los servicios de instalaciones, a fin de señalar que se le había asignado un papel clave en el apoyo a los servicios de instalaciones integrados en el marco de la transformación de las operaciones institucionales. Entre otras cosas, este se encargaba de proporcionar datos relativos a los locales comunes, las posibles ganancias en eficiencia, la mejora de la prestación de servicios y los gastos evitados. La asignación de estas tareas más amplias fue importante al reflejar una mayor conciencia, en el proceso de reforma, de la necesidad de abordar la

¹¹¹ PMA, documento WFP/EB.A/99/8-C, párr. 3.

cuestión de los locales comunes, no solo como un espacio físico, sino también como elemento integral de la transformación institucional, y hacer un seguimiento de los resultados en términos de las ganancias reales en eficiencia obtenidas. Aunque no se hayan materializado todavía, esos son los mensajes correctos.

143. Ha habido y sigue habiendo importantes obstáculos para que el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes pueda cumplir las expectativas que genera. Es cierto que ha hecho una contribución inestimable al elaborar una serie de materiales de orientación, plantillas, herramientas y flujos de procesos para apoyar a los equipos en los países en sus iniciativas, como lo han reconocido la mayoría de los funcionarios entrevistados por los Inspectores, tanto en la Sede como sobre el terreno. Esa contribución incluye una metodología para el establecimiento de locales comunes, un formato para el análisis de la relación costo-beneficio, acuerdos modelo de arrendamiento entre los Gobiernos anfitriones y las organizaciones de las Naciones Unidas, el establecimiento de directrices sobre el funcionamiento de los edificios en colaboración con el International Code Council, y la elaboración de información de apoyo a las operaciones y el mantenimiento para ayudar a las oficinas a establecer manuales adecuados de funcionamiento y mantenimiento de los locales. Un reciente diagrama en el que se muestran a los equipos en los países los pasos a seguir para explorar opciones por orden de preferencia, por ejemplo indicando la conveniencia de buscar primero locales proporcionados por los Gobiernos, tiene por objeto reducir las conjeturas y evitar toda inversión prematura de los equipos en los países en el diseño técnico.

144. Un problema fundamental es que el Equipo de Tareas carece de recursos. Está integrado por los directores de las instalaciones de los organismos pertenecientes al Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por funcionarios y personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y de varias otras entidades de las Naciones Unidas, todos ellos con otros empleos a tiempo completo. La secretaria del Equipo de Tareas cuenta con un puesto de consultoría a tiempo completo de la categoría P-4, cuyo costo ha de ser sufragado conjuntamente por todas las organizaciones miembros. Afortunadamente, el UNICEF adelanta generosamente los fondos necesarios para esa persona, de manera que el impago o los retrasos en el pago no paralizan el trabajo. El Equipo de Tareas no dispone de recursos financieros para realizar análisis técnicos ni para movilizar a un consultor que ayude al equipo en el país. Las misiones técnicas de apoyo a un equipo en un país se financian gracias a la iniciativa voluntaria de alguno de sus miembros. El examen de sus actas muestra que el Equipo de Tareas depende en gran medida de los recursos internos y las competencias de sus organizaciones miembros más activas (PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA) para ocuparse de los aspectos técnicos de su mandato (examen del análisis de la relación costo-beneficio, examen del diseño arquitectónico y las necesidades de espacio, examen de la documentación jurídica).

145. El propio Equipo de Tareas y el Secretario General han reconocido la necesidad de adoptar un enfoque diferente¹¹². La estrategia que el Equipo de Tareas preparó en respuesta a la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 67/226 pedía una planificación proactiva para encontrar oportunidades estratégicas y destacaba la necesidad de contar con capacidad técnica para apoyar el proceso relativo a los locales comunes, de mejorar los instrumentos de análisis comparativo, de perfeccionar los estudios de mercado y de evaluar a fondo las opciones disponibles¹¹³. Si bien instó a que se elaborara un plan de ejecución con recursos y mecanismos para evaluar las ubicaciones clave y elaborar estudios de viabilidad y mecanismos de financiación, ni el plan de ejecución ni los recursos de apoyo se han materializado.

146. En 2017, con el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, se reconoció que, habida cuenta de su responsabilidad en materia de locales comunes y servicios de instalaciones dependientes de la ubicación, el Equipo de Tareas necesitaría más recursos específicos, mecanismos de financiación centralizados y mejoras

¹¹² Véase United Nations development system repositioning, nota explicativa núm. 4, “Common business services and back-office functions” (febrero de 2018).

¹¹³ “Strategy for establishing United Nations common premises (2014-2017)”.

en la participación en la financiación de los gastos a nivel de todo el sistema¹¹⁴. No lo ha conseguido.

147. Posteriormente, el Equipo de Tareas presentó propuestas sobre los cambios que consideraba necesarios para apoyar el elemento de la reforma del Secretario General relativo a los locales comunes¹¹⁵. Entre otras cosas, propuso:

a) Un cambio de paradigma, de modo que pasara de ser un grupo a tiempo parcial a ser un equipo de todo el sistema de las Naciones Unidas con el mandato y los recursos necesarios para apoyar a los equipos en los países en la creación y ampliación de locales comunes;

b) Un enfoque descendente con un equipo de personal para encontrar oportunidades;

c) Una respuesta estratégica más amplia, que permita determinar las oportunidades mundiales y ofrecer una colaboración integral;

d) Establecer un fondo de capital a título experimental;

e) Colaborar con los donantes y con el sector privado.

148. Por su parte, el Secretario General se hizo eco de esas opiniones y pidió que se adoptara un enfoque a nivel de todo el sistema que fuera más allá del enfoque dirigido por los países para el establecimiento de locales comunes y que contara con el apoyo de recursos internos específicos y un plan de financiación de bienes de capital, entre otras cosas¹¹⁶.

149. Las últimas conclusiones del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, extraídas de proyectos piloto sobre locales comunes, también señalan la necesidad de contar con un apoyo central más sólido. Esas experiencias muestran la necesidad de un alto grado de colaboración con los equipos en los países, de una facilitación en el país que les ayude a completar los análisis paso a paso y de un facilitador neutral que proponga diversas opciones y mantenga una visión imparcial¹¹⁷. Teniendo esto presente, el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales determinó que se necesitaban recursos por un valor aproximado de 4 millones de dólares en concepto de expertos externos para ayudar a los equipos en los países a realizar evaluaciones de la consolidación¹¹⁸.

C. La función y la autoridad del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes no están claras

150. Existe ambigüedad en cuanto a si el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes es un órgano consultivo o decisorio. ¿Están los equipos en los países obligados a seguir sus consejos? Según dispone su mandato, el Equipo de Tareas examina y aprueba las propuestas recibidas de los equipos en los países para la ampliación o renovación de los locales comunes de las Naciones Unidas existentes o para la reubicación y construcción de nuevos locales comunes de las Naciones Unidas. La naturaleza exacta de las intervenciones del Equipo de Tareas, ya sea de asesoramiento o de toma de decisiones, no parece estar clara, ni siquiera entre sus miembros. Cabe argumentar que se pretendía que tuviera un papel activo, con la facultad de tomar decisiones. Por ejemplo, entre 1998 y 2000, el ya desaparecido Grupo de Gestión de Servicios y Proyectos

¹¹⁴ Mandato del segundo Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes (septiembre de 2017).

¹¹⁵ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system” (diciembre de 2017).

¹¹⁶ United Nations development system repositioning, nota explicativa núm. 4, “Common business services and back-office functions” (febrero de 2018).

¹¹⁷ Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes, presentación oficial del documento sobre las necesidades de recursos para avanzar hacia el objetivo del Secretario General de contar con un 50 % de locales comunes para 2021.

¹¹⁸ *Ibid.*, pág. 4.

tenía la prerrogativa de adoptar decisiones sobre las opciones de locales comunes y la competencia para aprobar la financiación¹¹⁹.

151. Tampoco está claro de qué proyectos se va a ocupar el Equipo de Tareas. Algunos Coordinadores Residentes entrevistados para el presente examen pensaban que se ocupaba de las Casas de las Naciones Unidas. Se informó al equipo de examen de que el Equipo de Tareas no se ocuparía de una nueva construcción en la que participaban dos organizaciones y que se ajustaba a la definición de local común porque las dos partes podían hacerlo por sí mismas. No obstante, cuando se inicia un proyecto con dos organizaciones, es probable que se una otra. Uno de los asociados iniciales puede considerar necesario un examen del Equipo de Tareas y el otro no. Durante el presente examen, los Inspectores también observaron que había ocasiones en que las observaciones formuladas por el Equipo de Tareas no eran consideradas pertinentes por el equipo en el país en cuestión y, por lo tanto, no se tenían en cuenta. Esas situaciones pueden corregirse con nuevos instrumentos de planificación integral de la consolidación.

D. La labor del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes sobre los servicios de instalaciones no ha arrancado según lo previsto¹²⁰

152. En el mandato de 2017 del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes se explica en detalle su función de contribuir al logro de un cambio transformador de las funciones auxiliares comunes mediante análisis, recomendaciones y apoyo a las oficinas en los países para el establecimiento y el mantenimiento de los locales comunes. El cambio de nombre oficial para añadir los servicios de instalaciones pone de relieve el papel que se espera que desempeñe en relación con los servicios de instalaciones y sus correspondientes ganancias en eficiencia. No obstante, eso no es totalmente nuevo. Con el planteamiento existente en el decenio de 1990, el mecanismo pertinente ya era el subgrupo sobre servicios y locales comunes, que dependía del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. En 2014, el Equipo de Tareas se ocupaba de los servicios administrativos comunes que estaban directamente relacionados con los locales y se compartían entre los organismos participantes. En todo caso, durante el presente examen los Inspectores comprobaron que ello no había dado lugar a una evolución significativa de sus actividades. El Equipo de Tareas ha preparado directrices que establecen un paquete mínimo de servicios de instalaciones. De cara al futuro, la integración de los servicios de instalaciones en las estrategias de operaciones institucionales facilita su prestación en los países (véase el párrafo 48 *supra*). Se observa un paso positivo en esa dirección en la recién publicada guía de estrategias de operaciones institucionales, que incorpora aspectos de los servicios de instalaciones.

E. Los esfuerzos por ampliar la composición del Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes han tenido escaso éxito

153. La composición de los mecanismos interinstitucionales encargados de promover y apoyar los locales comunes se centró durante muchos años en los cuatro organismos miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PMA, PNUD, UNFPA y UNICEF). Hasta 2017 no se amplió el número de miembros, tras

¹¹⁹ PMA, documento WFP/EB.A/99/8-C, párr. 16.

¹²⁰ En el mandato del Equipo de Tareas se definen los servicios de instalaciones como servicios dependientes de la ubicación que incluyen el suministro de servicios públicos (electricidad, agua, etc., ya sea mediante la conexión a los servicios locales, el suministro *in situ* o una combinación de ambas cosas, según lo requieran las circunstancias locales); o el establecimiento y la administración de contratos de servicios como mantenimiento, restauración, limpieza y gestión de desechos, asistencia a los usuarios de los edificios, gestión de activos, transporte, recepción, impresión, comunicación y tecnologías de la información, fuerzas de seguridad locales, protocolo, valija, asignación de espacios, reducción del impacto ambiental y/u otras esferas según lo recomendado por el Equipo de Tareas.

un proceso oficioso de invitación a otras organizaciones. Aunque ello hizo que aumentara el número de miembros, la ampliación no creó realmente una dinámica o un enfoque verdaderamente a nivel de todo el sistema: algunas organizaciones de las Naciones Unidas con grandes presencias sobre el terreno siguen sin estar representadas (como la OMS) y algunos organismos indican que solo siguen la labor del Equipo de Tareas en ocasiones puntuales. Un examen de las actas del Equipo de Tareas confirmó que el grueso de su labor corría a cargo de los representantes de los organismos que tenían la presencia y las actividades más importantes sobre el terreno.

F. Es preciso determinar mejor quién debe dirigir y apoyar la labor sobre los locales comunes

154. Es preciso abordar la cuestión de quién se encarga de llevar adelante un programa sobre locales comunes. En el mandato de 2017 se afirma que el Equipo de Tareas es responsable de los locales comunes y de los servicios de instalaciones dependientes de la ubicación. El Equipo de Tareas ha asumido esa función, como se muestra en la estrategia que preparó para el período 2014-2017, en la que propuso pasar de un modelo de respuesta a las iniciativas de los equipos en los países a un enfoque mucho más proactivo y estratégico. Sin embargo, ese cambio no se produjo.

155. De hecho, se ha establecido una estructura de múltiples niveles para supervisar y facilitar la reforma de las operaciones institucionales, incluidos los locales comunes, que ha evolucionado considerablemente en un plazo relativamente breve. En la cúspide, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo pasó a ser el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a finales de 2017, con sus propios y complejos métodos de funcionamiento¹²¹. Se estableció un grupo de resultados estratégicos, el Grupo de Innovaciones Institucionales, con categoría de Secretaría General Adjunta y copresidida por los jefes ejecutivos del ACNUR y el PMA, para que dirigiera los aspectos del paquete de reformas relativos a las operaciones institucionales (anteriormente también se había constituido un Grupo de Trabajo sobre Operaciones Institucionales en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero con categoría de Subsecretaría General). En lo que respecta a la cuestión de los locales comunes, uno de los objetivos del Grupo de Innovaciones Institucionales era alcanzar la proporción del 50 % de locales comunes para 2021, lo que era bastante improbable¹²². El Grupo de Innovaciones Institucionales estableció un grupo “Cuatro más uno” para que se encargara de la labor relativa a las operaciones institucionales de manera permanente. El grupo “Cuatro más uno” está integrado por representantes con categoría de Subsecretario General de los cuatro organismos de desarrollo más importantes, el ACNUR, el PMA, el PNUD y el UNICEF, además de un representante del UNFPA, que representa a ONU-Mujeres y a la UNESCO.

156. Para apoyar esta labor, se constituyó un equipo de proyecto interinstitucional a tiempo completo (del grupo “Cuatro más uno”) para dirigir las fases de diseño y puesta en marcha experimentales de las diversas iniciativas de operaciones institucionales, incluidas, entre otras, las relativas a los locales comunes¹²³. Cuando quedó claro que no se adoptaría ninguna medida para proporcionar los recursos que el equipo de proyecto consideraba necesarios para alcanzar el objetivo del 50 %, este pasó a centrarse en un programa más limitado consistente en elaborar una base de datos y desarrollar y probar herramientas mejoradas para apoyar la planificación de la consolidación. El equipo de proyecto tenía carácter temporal y objetivos específicos. En el momento de redactar el presente informe, estaba ultimando su labor y transmitiendo el resultado a otros grupos para su puesta en marcha o la adopción de nuevas medidas.

¹²¹ Véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Working arrangements” (2 de mayo de 2018).

¹²² *Ibid.*, pág. 11.

¹²³ Véase el mandato del equipo de diseño de proyectos del Grupo de Resultados Estratégicos de Innovaciones Institucionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (23 de octubre de 2018).

157. Un segundo mecanismo interinstitucional es el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes (véanse los párrafos 141 y 152 *supra*). Cuando el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible sucedió al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, contempló la posibilidad de seguir trabajando con equipos de tareas. Sin embargo, como cuestión práctica, al ponerse en funcionamiento el grupo “Cuatro más uno” y el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, no se hizo ninguna referencia explícita al Equipo de Tareas. Este siguió funcionando pero, como para acceder al Grupo de Innovaciones Institucionales había que pasar por el grupo “Cuatro más uno” y el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, algunos miembros del Equipo de Tareas pensaron que no estaba claro de qué se encargaba ni de quién dependía. Ahora, con la supresión del equipo de proyecto, surge la oportunidad de definir lo que se espera del Equipo de Tareas.

158. Una tercera pieza del rompecabezas es el establecimiento de la Oficina de Coordinación del Desarrollo, aprobado por la Asamblea General en su resolución 72/279 (párr. 17). En palabras del Secretario General, la Oficina de Coordinación del Desarrollo se ocupa de gestionar y supervisar a los Coordinadores Residentes. Sus actividades avanzan merced a la titularidad colectiva del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Desempeña las funciones de secretaría del Grupo en los planos mundial y regional y proporciona orientaciones y apoyo sustantivos a los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países¹²⁴. También es responsable del logro de ciertos resultados en las operaciones institucionales, incluido el porcentaje de locales que se consideran comunes¹²⁵. Además, el marco de vigilancia y presentación de informes para la revisión cuatrienal amplia de la política parece indicar que la Oficina de Coordinación del Desarrollo es responsable de todos los resultados significativos en lo que respecta a los comunes, aunque no está claro si de lo que se encarga es de informar sobre los resultados o de su logro efectivo¹²⁶.

159. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se verá obligado, en cierto sentido, a replantearse la forma de llevar a cabo la labor sobre los locales comunes y la reforma de las operaciones institucionales en general con la disolución gradual del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales a finales de junio de 2020, lo que marcará el final de la fase experimental de la reforma de las operaciones institucionales. Cabe reconocer que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible también está estudiando las lecciones aprendidas del funcionamiento de sus grupos de resultados estratégicos, incluido el Grupo de Innovaciones Institucionales. Es una oportunidad para mejorar los acuerdos interinstitucionales sobre locales comunes al facilitar un liderazgo proactivo apoyado por datos y análisis; reforzar la participación interinstitucional; y definir estructuras jerárquicas y decisorias claras. Intervienen en ello diferentes mecanismos.

160. Es especialmente importante la necesidad de realizar análisis, formular propuestas y apoyar a los equipos en los países. Todo enfoque proactivo respecto de los locales comunes requiere reunir datos, realizar análisis, evaluar oportunidades, fijar prioridades y establecer un diálogo activo con los equipos en los países y prestarles apoyo. En marzo de 2020, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible reconoció de hecho esa necesidad cuando, en relación con la cuestión de las ganancias en eficiencia derivadas del establecimiento de locales comunes, afirmó que era preciso volver a dar prioridad y prestar la máxima atención a las ubicaciones que podían ser más rentables con una inversión inicial limitada¹²⁷. Esa labor requiere datos y análisis. El establecimiento del equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, aunque con carácter temporal, también reflejaba la necesidad de contar con un “cerebro” específico más allá de la suma de los equipos en cada país.

¹²⁴ E/2019/62, párr. 4.

¹²⁵ *Ibid.*, anexo II, indicador 6.

¹²⁶ A/74/73/Add.3–E/2019/14/Add.3, indicadores 119 y 120.

¹²⁷ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system”.

161. En las circunstancias actuales, la Oficina de Coordinación del Desarrollo parece ser la entidad mejor preparada para desempeñar esta función analítica y de apoyo. Ya se encarga de desarrollar la plataforma sobre los locales comunes, que incluirá una base de datos. Está en condiciones de asumir los diferentes aspectos de la reforma de las operaciones institucionales relacionados con los locales comunes, como la estrategia de operaciones institucionales, que ahora incluye los servicios de instalaciones, y los servicios auxiliares comunes. Así pues, puede aplicar una perspectiva horizontal para dar prioridad a las eficiencias en lugar de a las esferas de actividad y facilitar el apoyo normativo, la coordinación y el intercambio de información a nivel de todo el sistema para promover el establecimiento de locales comunes a nivel mundial. Como se ha señalado en el párrafo 147 más arriba, el Equipo de Tareas sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes también había previsto desempeñar esta función de determinar las oportunidades mundiales y ofrecer una colaboración integral. Si bien lo podría hacer en teoría, las barreras estructurales que impiden disponer de los recursos necesarios y adquirir visibilidad en otras facetas de las operaciones institucionales, que deberían estar más integradas con las iniciativas sobre los locales comunes, son enormes.

162. Al mismo tiempo, la Oficina de Coordinación del Desarrollo no puede actuar de manera autónoma, ya que los locales comunes requieren el apoyo de las organizaciones que realmente toman las decisiones. Por consiguiente, su labor con respecto a los locales comunes debe ser de apoyo a uno o varios órganos interinstitucionales. El examen que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible está llevando a cabo de sus grupos de resultados estratégicos es la ocasión oportuna para aprender de la experiencia y actualizar los mecanismos de supervisión de políticas, como el Grupo de Innovaciones Institucionales y sus equipos de tareas, incluido el Equipo de Tareas sobre Locales Comunes y Servicios de Instalaciones, y la forma en que la Oficina de Coordinación del Desarrollo puede prestar apoyo a cada uno de ellos.

163. En ese contexto, es importante destacar la necesidad de aclarar la función, la estructura, los métodos de trabajo y la autoridad del Equipo de Tareas y su articulación con la Oficina de Coordinación del Desarrollo y el Grupo de Innovaciones Institucionales (o su sucesor). Como órgano que integra a los administradores superiores de las instalaciones, debería ser un vehículo fundamental para asegurar la participación de los organismos, examinar los proyectos propuestos, definir las necesidades, acordar las prioridades y elevar las cuestiones importantes al nivel del Grupo de Innovaciones Institucionales. Si bien no debería pretenderse excluir a ninguna organización interesada, convendría estudiar si no merecería la pena limitar la composición de los equipos de tareas a un menor número de organizaciones que tengan un interés real.

164. En el nivel superior, no está claro que el actual grupo de resultados estratégicos del Grupo de Innovaciones Institucionales, a diferencia del subgrupo “Cuatro más uno” y del equipo de proyecto, haya tenido una actuación particularmente determinante o eficaz con respecto a los locales comunes. Al estudiar planteamientos futuros, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debería recordar que su predecesor, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, confió la dirección de las innovaciones institucionales a una entidad con categoría de Subsecretaría General en lugar de a los jefes de las entidades. En efecto, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha hecho lo mismo al delegar el programa de operaciones institucionales a los Subsecretarios Generales del grupo “Cuatro más uno”. Ello parece indicar que se considera que el carácter operacional de este elemento de la reforma requiere una participación más frecuente de la que probablemente pueda asegurar la dirección de un organismo. También refleja una apreciación de la utilidad de centrarse en la participación de un número menor de entidades que tengan un interés real en la cuestión y hayan asumido un compromiso al respecto. Durante el presente examen, los interlocutores de la DCI dudaron de que el Grupo de Innovaciones Institucionales con categoría de Secretaría General Adjunta, que se reunía solo dos veces al año, fuera la solución adecuada.

165. La recomendación que se formula a continuación tiene por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la labor de todo el sistema en relación con los locales comunes.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible a fin de mejorar, para fines de 2021, los arreglos interinstitucionales de apoyo a los locales comunes reforzando la supervisión de los locales comunes por parte del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, aclarando la función y la autoridad de su Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Locales y Servicios de Instalaciones Comunes y encomendando a una Oficina de Coordinación del Desarrollo con los recursos adecuados que les preste apoyo en su labor relativa a los locales comunes. Ese apoyo debería incluir el análisis de prioridades para la adopción de medidas futuras, la adopción de disposiciones para prestar un apoyo proactivo a los equipos en los países en todas las etapas de los proyectos y el establecimiento de vínculos con otras facetas de las operaciones institucionales.

Anexo I

Panorama general de los locales en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, según la categoría de los locales a nivel y por ubicación nacional, zonal y subnacional (2017-2018)

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Nacional o zonal				Subnacional			Nacional, zonal y subnacional		
		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Casa de las Naciones Unidas	Otros locales comunes	Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
Afganistán	1 220,17	0	1	0	1	4	16	7	21	8	29
Albania	18,85	0	5	1	0	1	0	0	6	1	7
Angola	76,67	0	1	0	1	4	1	1	6	2	8
Arabia Saudita	59,93	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
Argelia	57,89	0	5	0	2	0	4	0	9	2	11
Argentina	294,81	0	6	0	2	0	2	0	8	2	10
Armenia	34,57	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Azerbaiyán	20,84	0	3	1	2	0	2	0	5	3	8
Bahrein	7,35	0	2	1	0	0	0	0	2	1	3
Bangladesh	257,26	0	10	1	0	4	13	1	27	2	29
Barbados	12,40	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Belarús	25,64	0	3	1	1	0	0	0	3	2	5
Belice	6,49	0	2	0	1	0	0	0	2	1	3
Benin	49,25	0	4	0	1	0	2	0	6	1	7
Bhután	17,69	0	2	1	0	1	1	0	4	1	5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	37,54	0	2	0	4	2	14	0	18	4	22
Bosnia y Herzegovina	68,60	0	1	1	0	0	3	0	4	1	5
Botswana	15,70	0	4	1	0	1	1	0	6	1	7
Brasil	119,71	0	9	1	0	4	11	2	24	3	27
Burkina Faso	125,79	0	6	0	2	2	7	1	15	3	18
Burundi	69,06	0	7	0	4	2	8	3	17	7	24

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Nacional o zonal					Subnacional			Nacional, zonal y subnacional			
		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Casa de las Naciones Unidas		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
				Naciones Unidas	Otros locales comunes								
Cabo Verde	16,79	0	0	1	0	0	0	1	0	2	2	2	
Camboya	88,56	0	13	0	3	2	3	0	18	3	21	21	
Camerún	162,26	0	6	0	1	3	14	2	23	3	26	26	
Chad	337,12	0	8	0	1	8	29	5	45	6	51	51	
Chile	49,22	0	5	0	0	0	2	1	7	1	8	8	
China	133,15	0	5	1	3	0	2	1	7	5	12	12	
Colombia	224,99	0	13	0	1	13	33	18	59	19	78	78	
Comoras	16,82	0	0	1	2	0	0	0	0	3	3	3	
Congo	49,41	0	11	0	0	4	4	1	19	1	20	20	
Costa Rica	24,12	0	2	1	0	0	3	0	5	1	6	6	
Côte d'Ivoire	112,49	0	12	0	2	4	0	3	16	5	21	21	
Cuba	34,05	0	3	0	1	4	1	1	8	2	10	10	
Djibouti	44,79	0	3	0	0	1	6	0	10	0	10	10	
Ecuador	52,88	0	3	1	0	4	3	1	10	2	12	12	
Egipto	203,40	0	9	0	3	2	13	0	24	3	27	27	
El Salvador	68,44	0	9	1	0	0	0	0	9	1	10	10	
Emiratos Árabes Unidos	9,58	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4	4	
Eritrea	40,12	0	3	1	0	0	0	0	3	1	4	4	
Etiopía	827,07	0	5	1	0	13	34	7	52	8	60	60	
Fiji	43,81	0	3	0	1	1	2	1	6	2	8	8	
Filipinas	169,19	0	5	1	0	3	10	1	18	2	20	20	
Gabón	14,71	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2	2	
Gambia	25,73	0	4	1	0	0	1	0	5	1	6	6	
Georgia	41,29	0	2	1	2	5	0	1	7	4	11	11	
Ghana	86,29	0	8	0	1	2	2	1	12	2	14	14	
Guatemala	87,33	0	5	0	2	0	1	0	6	2	8	8	
Guinea	150,45	0	2	0	1	1	11	0	14	1	15	15	

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Nacional o zonal					Subnacional			Nacional, zonal y subnacional			
		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Casa de las Naciones Unidas		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
				Naciones Unidas	Otros locales comunes								
Guinea Ecuatorial	15,15	0	1	1	0	1	0	0	2	1	3		
Guinea-Bissau	50,93	0	3	1	0	1	3	0	7	1	8		
Guyana	10,37	0	5	0	1	0	0	0	5	1	6		
Haití	178,65	0	15	0	1	5	22	2	42	3	45		
Honduras	64,28	0	2	1	1	4	6	0	12	2	14		
India	247,34	0	9	0	2	30	19	4	58	6	64		
Indonesia	124,65	0	4	0	2	8	8	5	20	7	27		
Irán (República Islámica del)	64,27	0	3	0	2	5	0	0	8	2	10		
Iraq	824,06	0	0	0	1	3	11	3	14	4	18		
Jamaica	11,33	0	2	0	1	0	0	1	2	2	4		
Jordania	613,95	0	10	0	6	2	9	3	21	9	30		
Kazajstán	29,69	0	1	1	0	0	2	1	3	2	5		
Kenya	504,99	0	4	1	1	7	19	2	30	4	34		
Kirguistán	57,10	0	7	1	0	2	5	2	14	3	17		
Kuwait	13,23	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1		
Lesotho	39,13	0	2	1	0	2	0	0	4	1	5		
Líbano	845,38	0	9	0	0	4	20	4	33	4	37		
Liberia	179,02	0	6	0	4	9	8	1	23	5	28		
Libia	56,98	0	4	0	0	2	2	0	8	0	8		
Macedonia del Norte	23,43	0	6	0	1	0	0	0	6	1	7		
Madagascar	122,70	0	1	1	0	7	0	0	8	1	9		
Malasia	32,58	0	0	1	1	0	3	1	3	3	6		
Malawi	235,60	0	7	0	1	1	0	0	8	1	9		
Maldivas	13,81	0	4	1	0	0	0	0	4	1	5		
Malí	299,11	0	13	0	1	4	9	1	26	2	28		
Marruecos	38,77	0	9	0	1	0	0	0	9	1	10		
Mauricio	9,34	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1		

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Nacional o zonal					Subnacional			Nacional, zonal y subnacional			
		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Casa de las Naciones Unidas		Locales individuales sin alternativa	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
				Naciones Unidas	Otros locales comunes								
Mauritania	79,46	0	7	1	1	0	4	1	11	3	14		
México	62,95	0	9	0	2	2	4	1	15	3	18		
Mongolia	24,85	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1		
Montenegro	12,86	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2		
Mozambique	138,06	0	12	0	3	2	3	1	17	4	21		
Myanmar	228,78	0	4	0	3	10	37	8	51	11	62		
Namibia	27,42	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2		
Nepal	174,64	0	8	1	2	9	7	3	24	6	30		
Níger	282,10	0	7	1	0	14	20	5	41	6	47		
Nigeria	557,15	0	9	0	1	9	8	5	26	6	32		
Pakistán	529,49	0	7	1	2	16	36	10	59	13	72		
Panamá	65,03	0	2	1	2	0	9	1	11	4	15		
Papua Nueva Guinea	44,90	0	2	1	0	1	0	0	3	1	4		
Paraguay	37,94	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8		
Perú	128,09	0	8	0	1	0	0	1	8	2	10		
República Árabe Siria	844,25	0	12	0	1	1	12	3	25	4	29		
República Centroafricana	233,34	0	7	0	1	4	14	4	25	5	30		
República de Moldova	34,69	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8		
República Democrática del Congo	621,29	0	7	0	1	11	32	4	50	5	55		
República Democrática Popular Lao	62,28	0	5	0	1	5	0	0	10	1	11		
República Dominicana	43,27	0	4	1	0	0	1	1	5	2	7		
República Popular Democrática de Corea	56,78	0	6	0	0	0	0	0	6	0	6		
República Unida de Tanzania	200,88	0	10	1	0	10	3	3	23	4	27		
Rwanda	118,64	0	6	0	3	5	6	0	17	3	20		
Samoa	15,44	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1		

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Nacional o zonal					Subnacional			Nacional, zonal y subnacional				
	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Locales individuales		Casa de las Naciones Unidas		Locales individuales		Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
		sin alternativa	individuales	Naciones Unidas	Otros locales comunes	sin alternativa	individuales						
Santo Tomé y Príncipe	11,93	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	
Senegal	127,36	0	10	0	0	1	16	1	27	1	28		
Serbia	40,50	0	7	1	0	1	2	0	10	1	11		
Seychelles	1,14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Sierra Leona	184,85	0	8	0	3	2	6	1	16	4	20		
Somalia	713,65	0	1	0	0	4	17	9	22	9	31		
Sri Lanka	70,32	0	7	0	1	2	10	1	19	2	21		
Sudáfrica	68,44	0	4	1	0	9	10	1	23	2	25		
Sudán	630,90	0	13	0	1	8	55	11	76	12	88		
Sudán del Sur	1 031,81	0	7	1	3	9	25	8	41	12	53		
Suriname	2,65	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2		
Swazilandia	22,77	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1		
Tailandia	97,36	0	1	0	2	4	11	1	16	3	19		
Tayikistán	58,58	0	4	0	2	4	0	1	8	3	11		
Timor-Leste	49,88	0	2	1	0	5	1	0	8	1	9		
Togo	40,50	0	6	0	0	1	2	0	9	0	9		
Trinidad y Tabago	6,14	0	3	1	0	0	3	0	6	1	7		
Túnez	39,21	0	10	0	1	5	1	0	16	1	17		
Turkmenistán	13,20	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2		
Turquía	392,22	0	4	1	3	3	7	2	14	6	20		
Ucrania	126,52	0	11	1	1	3	11	7	25	9	34		
Uganda	324,86	0	3	0	3	14	5	7	22	10	32		
Uruguay	29,57	0	6	0	3	0	0	0	6	3	9		
Uzbekistán	31,29	0	7	0	2	0	1	0	8	2	10		
Venezuela (República Bolivariana de)	40,77	0	6	0	1	3	3	0	12	1	13		
Viet Nam ^a	76,84	0	8	0	1	0	5	0	13	1	14		

País o zona con equipo de las Naciones Unidas	Nacional o zonal						Subnacional			Nacional, zonal y subnacional			
	Gastos de las Naciones Unidas (2013-2017) (promedio en millones de dólares EE. UU.)	Locales individuales		Casa de las Naciones Unidas		Locales individuales		Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales individuales	Locales comunes	Locales totales
		sin alternativa	individuales	individuales	Otros locales comunes	sin alternativa	individuales						
Yemen	639,18	0	6	0	3	5	13	1	24	4	28		
Zambia	163,72	0	6	1	1	1	1	1	8	3	11		
Zimbabwe	441,97	0	6	0	4	2	8	1	16	5	21		
Estado de Palestina	238,72	0	9	0	2	2	1	5	12	7	19		
Kosovo ^b	24,55	0	5	0	1	2	10	0	17	1	18		
Total	20 782	0	655	58	136	381	826	201	1 862	395	2 257		

Fuente: Información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

Notas: Como se señala en la parte principal del informe, los datos centralizados de que se dispone a nivel de todo el sistema sobre los locales del sistema de las Naciones Unidas tienen limitaciones. Los anexos del presente informe se basan en los datos proporcionados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, ya que sirvieron de base para la labor relativa a los locales comunes. Ese conjunto de datos sigue completándose. Los Inspectores observaron variaciones entre este conjunto inicial de datos centrales y los datos sobre los locales facilitados por algunas organizaciones. No obstante, la actualización de los datos realizada cuando se ultimaba el presente informe no modifica sustancialmente las pautas y tendencias generales descritas en los informes, como puede verse en el anexo V.

Los gastos de las Naciones Unidas en operaciones se refieren al total de los gastos del sistema de las Naciones Unidas en un año determinado. Puede encontrarse más información en las estadísticas financieras del sistema de las Naciones Unidas compiladas por la JJE correspondientes al período 2013-2017.

Los locales son “nacionales” si constituyen la oficina de un organismo en el país y “subnacionales” si se indica otra cosa.

^a En Hanoi hubo una mayor consolidación en 2017 con la inauguración de la Casa Única Verde de las Naciones Unidas. En 2020, los locales en el país consisten en la Casa de las Naciones Unidas, tres locales individuales a nivel nacional y cuatro locales individuales a nivel subnacional.

^b Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

Anexo II

Oficinas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que comparten ubicación con oficinas gubernamentales (2017-2018)

<i>Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas</i>	<i>Número de locales</i>
OMS	233
PNUD	156
FAO	76
ONUDI	20
UNOPS	18
ONU-Hábitat	18
PMA	18
OIT	18
UNFPA	18
VNU	12
OACI	11
OIM	8
UNESCO	8
ACNUR	7
Todas las demás oficinas que comparten ubicación con oficinas gubernamentales	31
Total	652

Fuente: Información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

Nota: Como se señala en la parte principal del informe, los datos centralizados de que se dispone a nivel de todo el sistema sobre los locales del sistema de las Naciones Unidas tienen limitaciones. Los anexos del presente informe se basan en los datos proporcionados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, ya que sirvieron de base para la labor relativa a los locales comunes. Ese conjunto de datos sigue completándose. Los inspectores observaron variaciones entre este conjunto inicial de datos centrales y los datos sobre los locales facilitados por algunas organizaciones. No obstante, la actualización de los datos realizada cuando se ultimaba el presente informe no modifica sustancialmente las pautas y tendencias generales descritas en los informes, como puede verse en el anexo V.

Anexo III

Perfil de los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, según la organización a nivel y por ubicación nacional, zonal y subnacional (2017-2018)

	<i>Nacional o zonal</i>			<i>Subnacional</i>			<i>Nacional, zonal y subnacional</i>		
	<i>Locales individuales sin alternativa</i>	<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>	<i>Locales individuales sin alternativa</i>	<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>	<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>	<i>Locales totales</i>
ACNUR	0	65	36	121	175	87	361	123	484
PNUD	0	25	123	33	81	120	139	243	382
UNICEF	0	68	52	40	101	69	209	121	330
PMA	0	54	25	48	105	47	207	72	279
OIM	0	64	27	30	75	36	169	63	232
FAO	0	52	33	19	59	39	130	72	202
UNFPA	0	31	80	7	42	38	80	118	198
OMS	0	48	33	38	42	37	128	70	198
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios	0	13	21	3	29	61	45	82	127
ONU-Mujeres	0	23	43	1	4	17	28	60	88
UNOPS	0	24	22	8	17	13	49	35	84
OIT	0	33	23	6	11	10	50	33	83
ONUSIDA	0	25	45	0	3	5	28	50	78
UNODC	0	17	21	6	11	14	34	35	69
UNESCO	0	26	19	0	10	13	36	32	68
ACNUDH	0	12	15	2	12	23	26	38	64
ONU-Hábitat	0	12	25	0	6	7	18	32	50
ONUDI	0	13	27	0	6	3	19	30	49
VNU	0	3	24	16	2	4	21	28	49
FIDA	0	9	23	1	2	3	12	26	38

	<i>Nacional o zonal</i>			<i>Subnacional</i>			<i>Nacional, zonal y subnacional</i>		
	<i>Locales individuales sin alternativa</i>			<i>Locales individuales sin alternativa</i>					
	<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>		<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>		<i>Locales individuales</i>	<i>Locales comunes</i>	<i>Locales totales</i>
PNUMA	0	4	9	0	0	7	4	16	20
UNRWA	0	4	0	1	7	3	12	3	15
OACI	0	5	0	1	3	1	9	1	10
UNCTAD	0	6	0	0	3	1	9	1	10
UIT	0	1	1	0	7	0	8	1	9
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización	0	2	5	0	1	1	3	6	9
CEPA	0	2	0	0	3	3	5	3	8
CEPAL	0	3	2	0	2	0	5	2	7
OMI	0	4	1	0	0	2	4	3	7
CESPAP	0	2	1	0	1	1	3	2	5
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres	0	0	2	0	1	2	1	4	5
UPU	0	1	0	0	2	0	3	0	3
OMM	0	1	2	0	0	0	1	2	3
CESPAO	0	0	0	0	2	0	2	0	2
ITC	0	2	0	0	0	0	2	0	2
OMPI	0	1	0	0	1	0	2	0	2
OIEA	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Total	0	655	741	381	826	667	1 862	1 408	3 270

Fuente: Información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

Nota: Como se señala en la parte principal del informe, los datos centralizados de que se dispone a nivel de todo el sistema sobre los locales del sistema de las Naciones Unidas tienen limitaciones. Los anexos del presente informe se basan en los datos proporcionados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales, ya que sirvieron de base para la labor relativa a los locales comunes. Ese conjunto de datos sigue completándose. Los Inspectores observaron variaciones entre este conjunto inicial de datos centrales y los datos sobre los locales facilitados por algunas organizaciones. No obstante, la actualización de los datos realizada cuando se ultimaba el presente informe no modifica sustancialmente las pautas y tendencias generales descritas en los informes, como puede verse en el anexo V.

Anexo IV

Locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países y zonas con equipos de las Naciones Unidas, por grupo de países en función del gasto y el perfil de riesgo (2017-2018)

Envergadura de las operaciones de las Naciones Unidas	Grupo de países	Gasto total en todos los países y zonas de cada grupo 2013-2017 (en millones de dólares EE. UU. y porcentaje del gasto total)		Número de locales		
		Número total de locales ubicados en los países y zonas del grupo	Número de locales individuales sin alternativa y porcentaje de locales en cada grupo	Número de locales individuales y porcentaje de locales en cada grupo	Número de locales comunes y porcentaje de locales en cada grupo	
Operaciones con un gasto inferior a 40 millones de dólares (pequeña)	Grupo A (44 países y zonas)	911 (4 %)	238	8 % (19)	67 % (160)	25 % (59)
Operaciones con un gasto de entre 40 y 100 millones de dólares (mediana)	Grupo B (38 países y zonas)	2 285 (11 %)	447	17 % (76)	68 % (302)	15 % (69)
Operaciones con un gasto superior a 100 millones de dólares (grande)	Grupo C (34 países y zonas)	8 416 (41 %)	914	19 % (178)	63 % (572)	18 % (164)
	Grupo D (entornos de riesgo) (15 países y zonas)	9 170 (44 %)	658	16 % (108)	68 % (447)	16 % (103)
	Grupos C y D combinados (49 países y zonas)	17 586 (85 %)	1 572	18 % (286)	65 % (1 019)	17 % (267)
Total		20 782	2 257	17 %	1 481	18 %

Fuente: Preparado por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales.

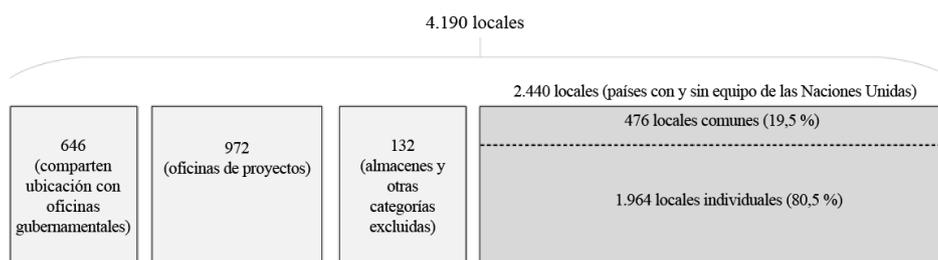
Anexo V

Panorama actualizado de los locales de las Naciones Unidas identificados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales (2020)

En el presente anexo se explica en detalle la última extracción de los datos contenidos en la base de datos sobre locales del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, solicitados en marzo de 2020 por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales. Se trataba de proporcionar a los equipos de las Naciones Unidas en los países cifras actualizadas en el contexto de la puesta en marcha del plan de consolidación de locales a nivel de países y zonas coordinado por la Oficina de Coordinación del Desarrollo.

El panorama general de los locales que se expone a continuación hace referencia a las figuras IV y VI del informe. En líneas generales, presenta la misma situación que la descrita en los párrafos 37 a 44. En el momento en que se terminó el presente informe, el proceso de verificación seguía en marcha y los datos disponibles no eran lo suficientemente completos para que los Inspectores pudieran presentar el mismo nivel de desglose que el indicado en los gráficos y figuras que se basan en las cifras correspondientes a 2017-2018.

Locales de las Naciones Unidas identificados por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales (2020)



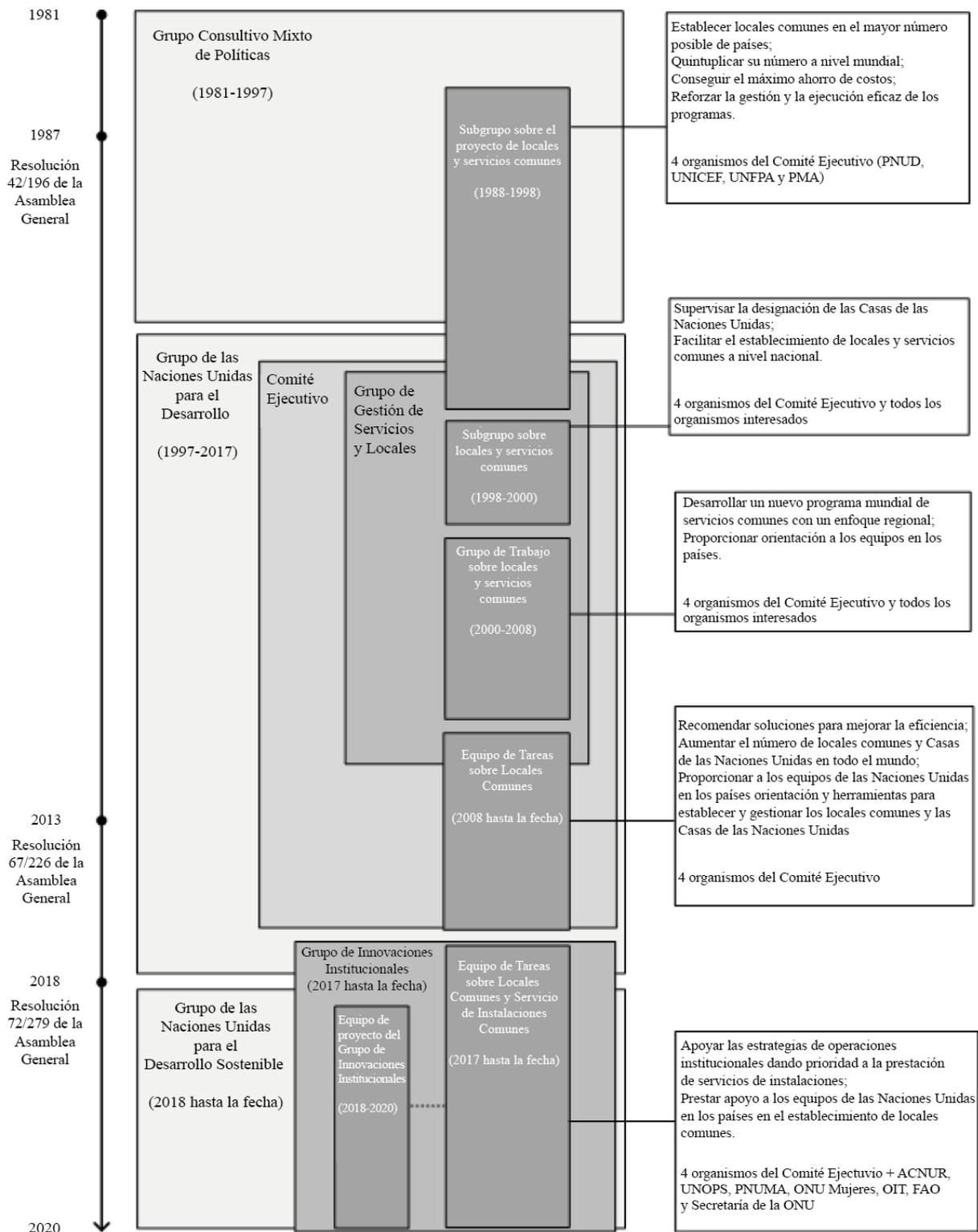
Fuente: Preparado por la DCI sobre la base de la información proporcionada por el equipo de proyecto del Grupo de Innovaciones Institucionales en junio de 2020.

El análisis preliminar de los datos de 2020 indica que el porcentaje de locales comunes en todo el mundo ha aumentado de aproximadamente un 17 % a un 19,5 % desde 2017-2018. Además, ha habido un ajuste en el número de oficinas compartidas con los Gobiernos y el número de oficinas de proyectos.

Los nuevos datos también indican que el promedio de organizaciones situadas en locales comunes es de 4,2 en lugar de 3,6.

Anexo VI

Mecanismos interinstitucionales para la promoción de locales comunes en el sistema de las Naciones Unidas (1988-2020)



Fuente: Elaborado por la DCI.

Anexo VII

Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Informe	Efectos previstos	Naciones Unidas y sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas ^d	ONUSIDA	UNCTAD	ITC	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	UNRWA	ONU-Mujeres	PMA	FAO	AIEE	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para más información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	a		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L	L					L		L	
Recomendación 2	d		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	
Recomendación 3	h		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	
Recomendación 4	c		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	
Recomendación 5	f		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	
Recomendación 6	h		L																										
Recomendación 7	d		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	
Recomendación 8	a		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E					E		E	

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de medidas por el órgano legislativo
E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo
: La recomendación no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto previsto: a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; b: difusión de buenas/mejores prácticas; c: aumento de la coordinación y la cooperación; d: aumento de la coherencia y la armonización; e: mejora del control y el cumplimiento; f: aumento de la eficacia; g: ahorro económico considerable; h: aumento de la eficiencia; i: otros.

^a Según la lista que figura en el documento ST/SGB/2015/3.