



Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

A/51/124
E/1996/44
13 de mayo de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL
Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 115 de la lista preliminar*
EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO
ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LAS
NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Período de sesiones
sustantivo de 1996
Tema 4 del programa
provisional**
ACTIVIDADES OPERACIONALES
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

Locales y servicios comunes del sistema de
las Naciones Unidas sobre el terreno

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social las observaciones del Comité Administrativo de Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno" (A/49/629; véase también E/1996/43).

* A/51/50.

** E/1996/100; por publicar.

Observaciones del Comité Administrativo de Coordinación

I. ANTECEDENTES

1. La Asamblea General ha examinado el tema de los locales y servicios comunes sobre el terreno en diversas oportunidades, en particular en sus resoluciones 44/211, 46/219, 47/199 y 48/209. En fecha más reciente, en preparación de la revisión trienal amplia de 1995 de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General recomendó lo siguiente:

"Basándose en resoluciones anteriores, la Asamblea General podría recomendar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se instalen habitualmente en locales comunes en los países, cuando sea viable desde el punto de vista económico. También podría recomendar que se hiciera todo lo posible por compartir los servicios sobre el terreno."
(A/50/202, párr. 105)

2. En su quincuagésimo período de sesiones, la Asamblea General en la resolución 50/120, de 20 de diciembre de 1995, pidió al Grupo Consultivo Mixto de Políticas y, en la mayor medida de lo posible, a los organismos especializados, que prestaran una atención mucho mayor al objetivo de utilizar locales comunes, basándose en el análisis costos-beneficios, y que evitaran aumentar la carga de los países anfitriones. El Secretario General informará por primera vez de las medidas adoptadas para dar efecto a esa petición al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1996.

II. OBSERVACIONES GENERALES

3. El informe se refiere a un tema importante que ha sido objeto de constante examen dentro del sistema de las Naciones Unidas, sus organizaciones miembros, sus órganos rectores y los mecanismos interinstitucionales, incluidos el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y el Grupo Consultivo Mixto de Políticas. El Secretario General ha informado de la marcha de los trabajos respecto del tema al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General en relación con los informes anuales sobre las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas. Además, como se indicó supra, la Asamblea General ha examinado el tema en diversas oportunidades y ha establecido directrices para el sistema de las Naciones Unidas. Un elemento común en las decisiones de la Asamblea General es el de velar por que las medidas en esa materia se apliquen sin imponer gastos adicionales a los gobiernos anfitriones o a las organizaciones de las Naciones Unidas¹. De resultados de ello, el Grupo Consultivo Mixto de Políticas en los últimos años se ha concentrado en establecer locales comunes en países en los cuales los gastos en concepto de

¹ La Asamblea General, en el párrafo 42 de su resolución 47/199, tuvo en cuenta el factor de costos y señaló que los locales comunes y la consolidación de las infraestructuras administrativas debían lograrse sin aumentar los gastos ni del sistema de las Naciones Unidas ni de los países en desarrollo.

locales se consideraban elevados y en los cuales la obtención de nuevos locales podía dar lugar a reducciones de los gastos mensuales y facilitar la consolidación de las infraestructuras administrativas.

4. El CAC ha aplicado una política uniforme de dar apoyo, dentro de lo posible, a la utilización de locales comunes para los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas. Algunos organismos (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)), por lo tanto, objetan la declaración contenida en el párrafo 15 que, a su juicio, es engañosa y objetivamente incorrecta. La lista de locales "compartidos" y, a la recíproca, de locales "separados" que se consigna en el anexo no autoriza afirmar que la presunta "posición" de la FAO respecto de la cuestión esté más o menos sustentada en "principios" que la de los demás organismos y programas de las Naciones Unidas.

5. El CAC conviene en que, en muchos casos, podría haber beneficios financieros de resultados de compartir locales y servicios comunes, pero advierte que no conviene sustentar absolutamente el juicio en los análisis de costo-beneficio que figuran en los cuadros 4 y 5 del informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI). Esos cuadros contienen datos sobre los gastos comparativos en concepto de alquiler, por oposición a la construcción, que no tienen en cuenta la depreciación de los bienes de capital y, al parecer, se basan en hipótesis que no reflejan la situación financiera actual, en particular en lo que concierne a las proyecciones de las tasas de inflación, los gastos de construcción, los gastos de capital, etc. Además, en los cuadros no se tienen en cuenta los locales cedidos gratuitamente a las organizaciones en muchos lugares o las contribuciones en efectivo que éstas reciben para sufragar los gastos de alquiler.

6. También se debe manifestar inquietud respecto de la conveniencia de asumir compromisos financieros a largo plazo en momentos en que la situación financiera de muchas organizaciones es precaria y en que existe considerable incertidumbre respecto a la cuantía de los ingresos y los niveles de las actividades programáticas en el futuro. Por lo tanto, se necesita más información en cuanto a la experiencia adquirida hasta ahora con los arreglos de participación financiera por parte del sector privado, los regímenes jurídicos empleados para esa participación y el fundamento legislativo en cada organización participante que la autoriza a asumir compromisos a largo plazo que podrían considerarse como empréstitos a largo plazo. El programa de locales comunes debiera sustentarse en un análisis financiero riguroso, caso por caso, teniendo en cuenta la experiencia en años recientes de los participantes en los programas de locales comunes del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Los programas de construcción que se emprendan en el futuro debieran basarse en acuerdos escritos entre las organizaciones participantes. En dichos acuerdos se debiera estatuir claramente la distribución entre los participantes de las variaciones en los gastos de construcción y preverse también el caso de organizaciones que puedan necesitar más o menos espacio en el curso del tiempo, a medida que se modifican sus actividades programáticas.

7. En el párrafo 76 del informe de la DCI se dice que se ha comprobado que los diferentes reglamentos y procedimientos administrativos y financieros entre las distintas organizaciones constituye un obstáculo considerable a la prestación

centralizada de servicios de apoyo. El CAC considera que existe mucha más convergencia que divergencia y que los diferentes reglamentos y procedimientos no han impedido una colaboración activa de las organizaciones en diversos lugares de destino.

8. Algunos miembros del CAC han destacado que el informe ha sido influido excesivamente por la experiencia particular de los programas y organismos de las Naciones Unidas que constituyen el Grupo Consultivo Mixto de Políticas y que el informe, en consecuencia, no tiene en cuenta las diferencias funcionales en cuanto a las necesidades de locales de las oficinas exteriores de las organizaciones y los programas representados por los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, por un lado, y los de los organismos especializados, por el otro, que en muchos casos tienen que atender simultáneamente los aspectos "operacionales" y "normativos" de sus actividades totales.

9. La OMS apoya cabalmente el concepto de los locales comunes sobre el terreno; sin embargo, señaló que sus funciones de cooperación técnica y apoyo al nivel de los países requieren con frecuencia que el representante de la OMS tenga sus oficinas en el Ministerio de Salud o cerca de él. En consecuencia, la OMS sigue estimando que cada situación se debe examinar en su contexto local, de modo de cerciorarse de que se atiendan adecuadamente los intereses tanto del gobierno anfitrión como del organismo cuando se trata de decidir dónde se ubicará la representación local.

10. Otro problema señalado por las organizaciones del sistema es que, en varias partes, el informe aparentemente considera que hay equivalencia entre las políticas de descentralización o la armonización de los procedimientos administrativos en la medida en que ello sea deseable o viable, por un lado, y la cuestión de los locales comunes, por el otro.

11. Los miembros del CAC toman nota de que el informe se refiere a los "locales y servicios comunes" y que con respecto a éstos últimos hace una útil distinción entre los servicios para programas y los servicios para el personal. En verdad, bien podría haber ampliado su análisis de las fórmulas prácticas respecto de esta última categoría.

12. A la luz de las observaciones antes expuestas, el CAC reafirma la posición básica de política consignada en el párrafo 14 del informe de la DCI y que el Secretario General había anteriormente comunicado a los Estados Miembros en los informes mencionados supra.

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1 - Base legislativa para los organismos especializados

"Los organismos especializados deberían seguir sometiendo las disposiciones pertinentes de las resoluciones de la Asamblea General relativas a los locales y servicios comunes sobre el terreno a sus órganos rectores respectivos, que deberían proporcionar a sus secretarías una base legislativa más precisa sobre el tema de este informe, en cumplimiento de

las obligaciones convencionales que les imponen los Acuerdos de relación que han concluido con las Naciones Unidas y han ratificado."

13. Los miembros del CAC destacaron que las resoluciones pertinentes de la Asamblea General se han señalado periódicamente a la atención de sus órganos rectores.

14. El CAC estima que tiene suficiente base legislativa, dentro de las disposiciones de los Acuerdos de relación mencionados en el informe, para participar, en cuanto sea viable, en cualquier programa de locales o servicios comunes en el sistema de las Naciones Unidas. Si bien puede haber problemas de índole práctica, al parecer ningún impedimento jurídico se opondría a esa participación, salvo que se tratara de impedimentos de carácter constitucional, vinculados, por ejemplo, con la estructura tripartita de la OIT, que, en todo caso, los órganos legislativos no estarían facultados para modificar.

Recomendación 2 - Acuerdo uniforme de representación

"En su calidad de Presidente del CAC, el Secretario General de las Naciones Unidas debería entablar consultas con todas las partes competentes con miras a lograr, en lo posible, un nuevo Acuerdo uniforme de representación para todas las representaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. El Acuerdo debe comprender, entre otros, los siguientes elementos:

a) Traducir en términos operacionales concretos a nivel de los países los artículos pertinentes de los Acuerdos de relación entre las Naciones Unidas y los organismos especializados con miras a lograr un máximo de locales y servicios comunes y evitar que las partes interesadas compitan entre sí por los recursos disponibles y dupliquen sus actividades;

b) Reflejar de modo más amplio las resoluciones de la Asamblea General relativas a los locales y servicios comunes sobre el terreno, así como las demás directivas de política general relativas a las actividades operacionales para el desarrollo, haciendo hincapié en la máxima integración de estas actividades y en la facultad y función coordinadoras del Coordinador Residente;

c) Contener una cláusula expresa por la que se autorice a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a prestar, siempre y cuando sea necesario, servicios esenciales a su personal sobre el terreno, sin restricciones ni prohibiciones;

d) Tener en cuenta la necesidad de reducir los costos financieros de las representaciones locales del sistema de las Naciones Unidas ante los gobiernos de los países de renta baja y menos adelantados."

15. Algunos miembros del CAC subrayaron que estarían interesados en participar en la preparación de un Acuerdo uniforme de representación en lo que se refiriera a las normas comunes de un acuerdo de representación con los gobiernos anfitriones sobre el terreno. Ese Acuerdo reduciría el tiempo que los gobiernos y las organizaciones dedican a las negociaciones y se traduciría en instrumentos

que estarían más en consonancia con las situaciones y necesidades específicas en los países interesados y con las necesidades concretas de los organismos.

16. Por otra parte, se opinó que la aprobación de un nuevo "Acuerdo uniforme de representación" por los Estados Miembros bien podría ser un objetivo muy difícil de concretar, pues para ello habría que negociar o rescindir los acuerdos concertados con diversas organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas. A ese respecto, se debe reiterar que las estructuras de los organismos especializados sobre el terreno no tienen por objeto dar apoyo exclusivamente a las actividades "operacionales", sino que apoyan también la participación a nivel de países en sus actividades "normativas" y la prestación de servicios de asesoramiento técnico a los gobiernos anfitriones.

Recomendación 3 - Comité Administrativo de Coordinación (CAC)

"En vista de los considerables beneficios financieros y de otra índole que pueden obtener las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante el desarrollo de un programa mundial de locales y servicios comunes, según se sugiere en el presente informe, los jefes ejecutivos del CAC deberían adoptar, entre otras cosas, las siguientes medidas:

a) Establecer un Grupo de Trabajo ad hoc, para que, con la asistencia del Subgrupo del Proyecto de Locales y Servicios Comunes, del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, elabore y precise las modalidades jurídicas y financieras y otras modalidades prácticas para ejecutar ese programa con arreglo a una estrategia a plazo medio o largo destinada a reducir de modo considerable los gastos generales de sus programas y proyectos sobre el terreno y a mejorar los servicios sociales destinados a su personal destacado en lugares de destino difíciles. El Grupo de Trabajo deberá presentar su informe al CAC en su período de sesiones ejecutivas en el otoño de 1995.

b) Estudiar la posibilidad de transformar el Subgrupo del Proyecto de Locales y Servicios Comunes en un subcomité o dependencia del CAC encargado de laborar, desarrollar y aplicar el programa de locales y servicios comunes que se describe en el presente informe. Las disposiciones relativas a las atribuciones, la dotación de personal, la financiación y la gestión de esta dependencia deberán ser elaboradas por el Grupo de Trabajo ad hoc cuyo establecimiento se recomienda en el apartado a).

c) En el contexto de las recomendaciones 1 y 2, cursar instrucciones expresas a sus representantes sobre el terreno para que participen plenamente en las deliberaciones y las disposiciones que se tomen en relación con los locales y servicios comunes al nivel de los países."

17. El CAC estima que las medidas que adopte deben basarse en deliberaciones prácticas entre todos los organismos interesados en los foros pertinentes.

18. El CAC conviene en que esas deliberaciones deben incluir también la participación de organismos y programas que no están representados en el Grupo Consultivo Mixto de Políticas. En cuanto a las recomendaciones de que se

establezca un Grupo de Trabajo ad hoc y de que se transforme el Subgrupo del Proyecto de Locales y Servicios Comunes del Grupo Consultivo Mixto de Políticas en un subcomité o dependencia del CAC, el CAC opina que su actual mecanismo subsidiario, en particular el CCCPO, que ya ha estado examinando las cuestiones pertinentes, debiera continuar abordando esas cuestiones en consulta con otros órganos, según proceda, como el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA). Por lo tanto, debiera evitarse el establecimiento de un nuevo mecanismo. Además, cabe señalar nuevamente a la atención la diferencia básica entre los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas y los organismos especializados, que tiene considerable incidencia en sus necesidades de representación sobre el terreno.

19. Los miembros del CAC compartieron la posición expresada por el Secretario General en su informe sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas que se mencionó en el párrafo 1 supra.
