



Asamblea General

Distr. general
31 de mayo de 2007
Español
Original: inglés

61º período de sesiones

Tema 124 del programa

Dependencia Común de Inspección

Segundo examen de la aplicación de los acuerdos relativos a las sedes concertados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: locales de sedes y otros servicios e instalaciones proporcionados por los países anfitriones

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General para su examen sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Segundo examen de la aplicación de los acuerdos relativos a las sedes concertados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: locales de sedes y otros servicios e instalaciones proporcionados por los países anfitriones” (véase A/61/694).



Resumen

Las organizaciones del sistema acogen en general favorablemente las conclusiones y recomendaciones formuladas por la Dependencia Común de Inspección en su informe (véase A/61/694). El objetivo fundamental del informe es determinar prácticas óptimas para mejorar el suministro de locales de sede y otros servicios e instalaciones proporcionados con arreglo a los acuerdos relativos a las sedes concertados por las organizaciones de las Naciones Unidas. Se trata de un estudio útil que contribuirá a mejorar la legislación y la práctica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se destaca en él la importancia de revisar periódicamente las disposiciones de los acuerdos concertados con los países anfitriones para velar por que las prácticas óptimas que se identifiquen se incorporen en los acuerdos actuales para contribuir así a que se apliquen prácticas y políticas eficaces y homogéneas en todo el sistema de las Naciones Unidas. Aunque son conscientes de que la aplicación de algunas de las recomendaciones del informe suscita problemas jurídicos, las organizaciones señalan los recordatorios de la Dependencia a los Estados Miembros encaminados a que cumplan sus obligaciones con arreglo a los acuerdos relativos a las sedes aplicables.

I. Introducción

1. El presente informe es el segundo de una serie en que se examinan los acuerdos relativos a las sedes concertados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Mientras que el primer informe, titulado “Examen de los acuerdos relativos a la sede concertados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: Cuestiones de recursos humanos que afectan al personal” (véase A/59/526), se centraba en cuestiones relativas a la reforma de la gestión de los recursos humanos, este informe versa sobre los locales de sedes y otros servicios e instalaciones, incluidos asuntos como la expedición de visados, cuestiones fiscales, la libertad de circulación en los países anfitriones y cuestiones de seguridad. En el informe se trata de identificar las prácticas óptimas y contribuir al logro de normas homogéneas para estas áreas en las organizaciones.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas valoran positivamente el alcance, la oportunidad y la profundidad del informe de la Dependencia Común de Inspección. Señalan que en él se identifican los acuerdos que regulan el estatuto de las organizaciones y su personal en los países anfitriones y prevén la concesión de determinadas facilidades, prerrogativas e inmunidades para facilitar el desempeño eficaz e independiente de la labor de la Organización. Asimismo, en el informe se reconoce que la base jurídica con arreglo a la cual se concierta la mayor parte de los acuerdos relativos a las sedes es el párrafo 1 del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas y las convenciones sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y los organismos especializados .

3. Haciéndose eco del informe, la mayoría de las organizaciones del sistema informan de que, en general y exceptuando algunas cuestiones aisladas y específicas, mantienen una relación excelente con sus gobiernos anfitriones y están muy satisfechas con los acuerdos que tienen actualmente con los países anfitriones. Muchas señalan que mantienen un diálogo directo con su país anfitrión sobre las cuestiones que se suscitan y que con frecuencia reciben servicios excelentes y, en ocasiones, generosos.

4. Algunas organizaciones opinaron que el informe de la Dependencia Común de Inspección habría sido más completo si hubiera reflejado prácticas útiles y preocupaciones en los lugares de destino de las comisiones regionales. Por ejemplo, el comité mixto entre la Comisión Económica para África y el país anfitrión, establecido en julio de 1997, constituye una opción eficaz que podría haberse incluido en la parte V del informe.

III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían recordar a sus directores y funcionarios la obligación de actuar de manera ejemplar en cuanto a respetar las leyes, reglamentos, tradiciones y costumbres de los países anfitriones.

5. Todas las organizaciones del sistema están de acuerdo con esta recomendación y muchas de ellas indican que ya están tomando medidas para recordar al personal sus obligaciones al respecto, recurriendo en general a las vías habituales de comunicación con los funcionarios. Las organizaciones observan que los valores básicos de integridad, sensibilidad cultural y valoración de la diversidad ya se aplican a todo el personal y se han incluido en las descripciones de los puestos de trabajo y tenido en cuenta en la contratación y selección del personal y en la evaluación de su actuación profesional. Algunas organizaciones están estudiando la posibilidad de adoptar medidas adicionales, como la introducción de medidas que permitan tomar medidas disciplinarias en casos especialmente graves de incumplimiento por el personal de las leyes locales o de sus obligaciones jurídicas o financieras privadas.

6. La Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York tiene a este respecto normas y procedimientos bien establecidos, que se sustentan en la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. La cláusula 101.2 c) del Estatuto del Personal establece que los funcionarios de las Naciones Unidas tienen la obligación básica de cumplir las leyes locales y respetar sus obligaciones jurídicas privadas, incluida, entre otras, la obligación de respetar los mandamientos de los tribunales competentes. Además, la cláusula 104.4 d) exige a los funcionarios que, en caso de que se emprendan acciones penales contra ellos en los tribunales locales, lo pongan en conocimiento del Secretario General inmediatamente a fin de que se tome una decisión sobre las medidas pertinentes que deberán adoptarse. Si bien la Organización, en principio, no interfiere en los asuntos personales de sus funcionarios, el Secretario General tiene amplia discreción para determinar qué puede considerarse mala conducta, y la violación de las leyes locales puede dar lugar a medidas disciplinarias si perjudica a la Organización, es incompatible con el desempeño adecuado de sus funciones por el funcionario o tiene consecuencias negativas para su independencia e imparcialidad. Además, desde 1999 está en vigor un sistema de deducción salarial encaminado a asegurar el recurso eficaz en los casos en que los funcionarios incumplan las órdenes judiciales de pago de manutención familiar.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían:

a) **Recordar a los países anfitriones las obligaciones legales que recaen sobre ellos en virtud de los acuerdos relativos a las sedes, los beneficios de la presencia de las organizaciones de las Naciones Unidas en cada uno de esos países, y el hecho de que la plena aplicación de los acuerdos relativos a las sedes también les beneficia;**

b) Pedir a sus respectivos jefes ejecutivos que les informaran a intervalos adecuados de la aplicación de los acuerdos relativos a las sedes.

7. Las organizaciones señalan que esta recomendación está dirigida a los órganos legislativos y en general la apoyan. La mayoría señala que pocas veces tiene problemas con sus países anfitriones y, por tanto, este tipo de recordatorios raramente son necesarios, al margen de los problemas ocasionales que surgen en determinados campos. Sin embargo, no sucede así en todos los casos y algunas organizaciones tienen dificultades importantes a este respecto.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían negociar con los países anfitriones a fin de alentarlos a que proporcionaran facilidades más generosas para adquirir y remodelar los locales de sus sedes, por ejemplo, proporcionando locales libres de cargo o préstamos sin interés, o participando en la financiación de los gastos.

8. Las organizaciones del sistema están de acuerdo con la recomendación y señalan que las negociaciones con las autoridades del país anfitrión a veces tienen como resultado aportaciones generosas a los locales de las sedes. Además, el Secretario General siempre ha tratado de alentar a los países anfitriones a que proporcionen facilidades más generosas a las organizaciones y a que estas cuestiones se resuelvan satisfactoriamente antes de que se concierten los acuerdos y las organizaciones establezcan una presencia física en los países. Esto ha conducido recientemente a la conclusión de negociaciones con el Gobierno anfitrión en Ginebra para la provisión de instalaciones subvencionadas.

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que sufragan total o parcialmente el costo de las obras importantes de reparación o renovación de los locales de sus sedes, si aún no lo han hecho, deberían establecer un fondo especial para que en sus presupuestos ordinarios se contara con recursos financieros suficientes para dichas obras.

9. Las organizaciones están de acuerdo con la recomendación 4 y aquellas a las que esto concierne indican que sus empeños al respecto han tenido cierto éxito. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) indica que se presentará a sus órganos legislativos un fondo especial para garantizar la inclusión en el presupuesto ordinario de la UNESCO de recursos financieros adecuados para reparaciones y renovaciones importantes y la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que ya tiene un fondo inmobiliario para tal fin (como se refleja en la página 31 del anexo II del informe de la Dependencia Común de Inspección, en la línea correspondiente a la OMS). La Secretaría de las Naciones Unidas indica que esta contabilidad plurianual facilitaría la ejecución de proyectos de renovación plurianuales. Actualmente, los recursos financieros para reparaciones y renovaciones importantes de las oficinas de las Naciones Unidas de Ginebra, Viena y Nairobi y de las comisiones regionales se incluyen en una sección específica del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas independiente del resto de las necesidades de las oficinas de dichos lugares de destino. Los fondos asignados en la Sede para ese objetivo se aprueban bianualmente.

Recomendación 5

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en un mismo país anfitrión deberían:

a) Considerar la posibilidad de establecer un foro oficial mixto, similar al Comité de Relaciones con el País Anfitrión de Nueva York, para mejorar las relaciones con el país anfitrión;

b) Velar por que en sus presupuestos ordinarios se destinaran recursos suficientes para financiar el establecimiento y el funcionamiento adecuados del foro oficial.

10. Las organizaciones indican que esta recomendación está dirigida a los órganos legislativos y expresan opiniones variadas sobre el tema. Las organizaciones de las Naciones Unidas en Nueva York señalan que el Comité de Relaciones con el País Anfitrión es un órgano subsidiario establecido por la Asamblea General en su resolución 2819 (XXVI) de 15 de diciembre de 1971 y funciona bien. Igualmente, como se indica en el informe de la Dependencia, se ha establecido en Nairobi un órgano similar, el Comité de Relaciones con el País Anfitrión, para tratar cuestiones de importancia especial ligadas a las relaciones entre las oficinas de las Naciones Unidas y las autoridades de Kenya. En el Comité están representados los ministerios gubernamentales pertinentes, así como funcionarios de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y un Coordinador Residente de las Naciones Unidas, este último en representación de las oficinas regionales y para los países del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, los objetivos del órgano intergubernamental propuesto por la Dependencia y los del Comité de Relaciones con el País Anfitrión de Nairobi son diferentes y, puesto que el sistema de las Naciones Unidas en Kenya está satisfecho con los resultados obtenidos hasta la fecha por el Comité, se recomienda que se mantenga este foro con su configuración actual, sin representación del cuerpo diplomático. El Secretario General opina que si las misiones diplomáticas consideran necesario tener un órgano representativo en Nairobi, podría interesarles crear un foro separado para salvaguardar los intereses de la comunidad diplomática en Kenya.

11. Si bien muchas organizaciones están en general de acuerdo con que el establecimiento de órganos subsidiarios similares en los lugares de destino podría ser beneficioso para las comunidades diplomáticas y para las oficinas de las Naciones Unidas en esos lugares y su personal, algunas organizaciones indican que mantienen una buena comunicación con su país anfitrión y no consideran por lo tanto imprescindible establecer organismos de ese tipo. Por ejemplo, en Viena se examinó la posibilidad de crear un comité/foro mixto para las relaciones con el país anfitrión y se llegó a la conclusión de que ello no beneficiaría necesariamente a las organizaciones. Como se indica en la recomendación, la creación de esos comités conlleva algunas cargas financieras, cuya magnitud no sería fácil de determinar en tanto no se concreten las necesidades derivadas de su establecimiento.

Recomendación 6

La Asamblea General debería pedir al Secretario General que encargara a los Directores Generales de las Oficinas de las Naciones Unidas en Nairobi y Viena que coordinasen el establecimiento de foros mixtos de esta índole, en colaboración con los países anfitriones y otras organizaciones de las Naciones Unidas con sedes en uno y otro lugar de destino.

12. Dado que esta recomendación está dirigida a la dirección de las oficinas de Viena y Nairobi, las organizaciones se limitaron a opinar a este respecto que quizá los Directores Generales de estas oficinas no tengan autoridad suficiente para crear un foro que entra en el ámbito de competencia de los Estados Miembros. Por otra parte, como se refleja en el informe de la Dependencia y en las observaciones a la recomendación 5 expuestas más arriba, las organizaciones con sede en Nairobi están satisfechas con el Comité de Relaciones con el País Anfitrión y las organizaciones con sede en Viena opinan que el mecanismo del que disponen para sus relaciones con el país anfitrión funciona satisfactoriamente.

Recomendación 7

Los directores ejecutivos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas deberían:

a) **Recordar a los países anfitriones la obligación que han contraído, con arreglo a los acuerdos relativos a las sedes, de expedir visados sin cargo y sin demoras a los funcionarios y demás personal de las organizaciones de las Naciones Unidas;**

b) **Alentar a los países anfitriones a que, en colaboración con las organizaciones, fijaran plazos razonables para la tramitación de los visados con el fin de evitar demoras y denegaciones en la expedición de dichos documentos, especialmente a los funcionarios y demás personal a los que se les haya concedido visados en ocasiones anteriores;**

c) **Informar a los órganos legislativos sobre los progresos realizados a ese respecto.**

13. Las organizaciones apoyan esta recomendación y observan que reitera la esencia de una recomendación similar formulada en el primer informe de la Dependencia sobre los acuerdos relativos a las sedes. Aunque algunas organizaciones se ven afectadas por demoras excesivas, como se indica en el informe, otras señalan que eso raramente les sucede. La Secretaría de las Naciones Unidas señala la resolución 61/41 de la Asamblea General sobre el Informe del Comité de Relaciones con el País Anfitrión, aprobada por la Sexta Comisión, en el que el Comité prevé que el país anfitrión intensificará sus esfuerzos en las áreas señaladas en la recomendación. No obstante, la Secretaría teme que surjan dificultades en la aplicación de la recomendación, ya que encomienda al Secretario General que plantee cuestiones relacionadas con los visados a cada uno de los países anfitriones en que la Organización tiene una presencia. Por tanto, la Secretaría considera que los problemas menores de demoras y tasas relacionados con la emisión de visados pueden seguir abordándose de forma bilateral, cuando sea necesario.

Recomendación 8

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería examinar periódicamente la aplicación en la práctica de las prerrogativas e inmunidades concedidas a las organizaciones internacionales, especialmente en lo que respecta a la interpretación de conceptos como “impuestos directos e indirectos”, “tasas”, “gravámenes”, “derechos” y “peaje”, de forma que los países anfitriones las apliquen de manera uniforme en los acuerdos relativos a las sedes.

14. En su análisis de esta cuestión, la Dependencia describe varios casos en los que los impuestos y gravámenes aplicados al personal de las Naciones Unidas varían de un país a otro. Por ejemplo, observan que en algunos países los funcionarios de ciertas categorías pueden comprar automóviles libres de impuestos y venderlos al cabo de dos años, mientras que en otros países tienen que esperar seis años para vender sin pagar impuestos un automóvil adquirido libre de impuestos. En su opinión, es posible que algunas de estas discrepancias sean resultado de la confusión creada por la falta de definiciones claras o por las interpretaciones diversas de los términos utilizados para describir tales impuestos o gravámenes. Las organizaciones respaldan por lo general el deseo de la Dependencia de que se aclaren y armonicen estos términos y están dispuestas a prestar asistencia a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, en caso necesario, para cumplir esta recomendación.

Recomendación 9

El Secretario General debería encomendar al Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi la tarea de seguir celebrando negociaciones con el país anfitrión con el fin de establecer la práctica del “trato más favorable” aplicada en otros lugares de destino, de manera que se aplicaran criterios comunes en el disfrute de las facilidades, prerrogativas e inmunidades concedidas a todos los funcionarios y demás personal de las Naciones Unidas en Nairobi, independientemente de que trabajen en las sedes o en las oficinas regionales, locales o del país.

15. Puesto que esta recomendación está dirigida específicamente a la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, las organizaciones no se han extendido en sus observaciones, excepto para señalar que la Oficina ha tomado medidas para alcanzar un entendimiento mutuo aceptable sobre la materia. El Comité de Relaciones con el País Anfitrión ha obtenido el consentimiento del Gobierno de Kenya para armonizar y ampliar las prerrogativas e inmunidades del acuerdo del PNUMA, ONU-Hábitat y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi con el país anfitrión a todas las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas representados en Kenya, tomando como base el acuerdo con el país anfitrión que sea más favorable, que es el que actualmente se aplica a la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, ONU-Hábitat y el PNUMA. Sin embargo, el Gobierno local ha pedido que la Oficina gestione la coordinación/gestión de las prerrogativas en representación de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas en Kenya, a efectos de control y rendición de cuentas. Asimismo, la Oficina ha iniciado conversaciones con otras oficinas de las Naciones Unidas en Kenya para establecer un servicio común a fin de poner en funcionamiento el mecanismo solicitado por el Gobierno.

16. Algunas organizaciones observan que la cuestión del “trato más favorable” se puede hacer extensiva a otros lugares de destino además de Nairobi, en concreto a Viena, y que esta cuestión debería estudiarse más a fondo.

Recomendación 10

Los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían:

a) **Asignar recursos financieros suficientes para contar en todos los lugares de destino con instalaciones y servicios de seguridad adecuados y organizados con criterio realista;**

b) **Recordar a los países anfitriones su obligación de brindar servicios de seguridad suficientes a los locales y al personal de las organizaciones de las Naciones Unidas.**

17. Dado que proporcionar seguridad adecuada al personal sigue siendo prioritario en todo el sistema de las Naciones Unidas, todas las organizaciones apoyan esta recomendación. No obstante, expresan algunas reservas en lo que se refiere a recordar a los países anfitriones sus obligaciones de proporcionar seguridad adecuada a las organizaciones de las Naciones Unidas, sus locales y su personal. Consideran que antes de que ello resulte necesario, las organizaciones deberían asegurarse de que los acuerdos con los países anfitriones reflejan adecuadamente la responsabilidad de proporcionar seguridad y que dichos acuerdos deberían revisarse en consonancia utilizando un lenguaje normalizado. Además, indican que el elevado costo relativo de proporcionar seguridad adecuada a los locales y el personal de las Naciones Unidas no debería limitar el pleno cumplimiento de los requisitos de seguridad. Teniendo en cuenta las prolongadas negociaciones necesarias para introducir enmiendas en los acuerdos con los países anfitriones, la Secretaría de las Naciones Unidas señala que el Departamento de Seguridad continuará concentrando sus esfuerzos en mejorar la cooperación con los países anfitriones a todos los niveles, aumentar los compromisos políticos y sostener los principios y directrices aceptados del país anfitrión y prestará apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en cada país cuando sea necesario.

Recomendación 11

El Secretario General debería impartir instrucciones al Departamento de Seguridad y Vigilancia para que:

a) **Revisara las Normas de seguridad operacional aplicables a las sedes a fin de formular requisitos de seguridad más realistas y practicables para su adopción por la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (RIGS);**

b) **Elaborara, en colaboración con las organizaciones que alquilan instalaciones comerciales y con las que alquilan espacio de oficinas de sus sedes a entidades ajenas a las Naciones Unidas, directrices para la aplicación de las Normas de seguridad operacional aplicables a las sedes a sus circunstancias específicas.**

18. Las organizaciones del sistema aprueban esta recomendación. Observan que el Departamento de Seguridad actúa como asesor técnico en las evaluaciones de la seguridad y la aplicación de las Normas mínimas de seguridad operacional aplicables a las sedes, y que la recomendación 62 de 2006 de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad respalda la idea de que la confusión

aparente sobre la aplicabilidad de las Normas de seguridad operacional aplicables a las sedes, las normas mínimas de seguridad operacional y las normas mínimas de seguridad operacional aplicables al domicilio deberían resolverse integrando los diversos documentos relativos a las medidas mínimas de seguridad operacional en un documento global único. Las organizaciones creen que, en la medida de lo posible, el Departamento de Seguridad debería elaborar un marco general de normas mínimas de seguridad operacional que cumpla los requisitos de los lugares de destino de la Secretaría de las Naciones Unidas y de las oficinas de los organismos, fondos y programas, incluidas las sedes de los organismos de los lugares de destino de la categoría H. Habría que recurrir a los amplios conocimientos y experiencia de los Servicios de Seguridad para elaborar una serie de “buenas prácticas” y normas de seguridad física comunes, al tiempo que se toman las medidas necesarias para que las normas mínimas de seguridad operacional de cada país y lugar de destino reflejen la situación específica de ese emplazamiento y se ajusten a la evaluación de riesgos más reciente.

Recomendación 12

El Secretario General debería seguir instando a los países anfitriones a que cumplieran las obligaciones que han contraído en virtud de los acuerdos relativos a las sedes y permitieran pleno acceso y libertad de circulación a todos los funcionarios y demás personal de las Naciones Unidas, a fin de facilitar un funcionamiento irrestricto de la Organización.

19. Si bien las organizaciones apoyan esta recomendación, también señalan que en la mayoría de los lugares de destino no hay problemas importantes en relación con el acceso de los funcionarios y personal de las Naciones Unidas a los locales de la Organización y que en algunos lugares de destino las restricciones de circulación, si existen, pueden ser aplicables solo dentro del país anfitrión y con respecto a los viajes extraoficiales privados. En Nueva York, estos temas se examinan periódicamente en el Comité de Relaciones con el País Anfitrión y se señalan a la atención de las autoridades pertinentes de la Secretaría cuando resulta necesario. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas hace notar la petición formulada por la Asamblea General en el párrafo 4 de la resolución 61/41, en que se solicita que el país anfitrión considere la eliminación de las restricciones a los viajes que siguen existiendo e indica que durante el período objeto del informe se eliminaron algunas de las restricciones a los viajes impuestas previamente al personal de ciertas misiones y a miembros del personal de la Secretaría de determinadas nacionalidades por el país anfitrión.

20. Sin embargo, las organizaciones reconocen que, como se refleja en el informe de la Dependencia Común de Inspección, en algunos lugares de destino esta cuestión sigue siendo una preocupación importante.