NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/43/586
6 de septiembre de 1988
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo tercer período de sesiones
Temas 119 y 120 del programa provisional*

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

PLAN DE CONFERENCIAS

Representación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Representación de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones" (JIU/REP/88/3).

* A/43/150.

88-21970 8795a

/...

29P.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

REPRESENTACION DE ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONFERENCIAS Y REUNIONES

Parte A. Las Naciones Unidas

Preparado por Ivan S. Kojić

Dependencia Común de Inspección

INDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCION	1 - 9	4
II.	BASE JURIDICA PARA LA REPRESENTACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES	10 - 20	6
	A. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	10 - 15	6
	B. Las Naciones Unidas	16 - 20	7
III.	INVITACIONES A CONFERENCIAS Y REUNIONES	21 - 37	9
IV.	PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA LA DETERMINACION DE LA REPRESENTACION	38 - 62	12
	A. Procedimiento de adopción de decisiones de los departamentos y oficinas	38 - 52	12
	B. El proceso de adopción de decisiones de la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General	53 - 62	15
V.	PARTICIPACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES	63 - 85	16
	A. Preparación de la participación	63 - 69	16
	B. Participación	70 - 80	17
	C. Presentación de informes	81 - 85	19
VI.	ASPECTOS FINANCIEROS	86 - 95	20
	A. Gastos de representación	86 - 90	20
	B. Fiscalización financiera	91 - 95	21

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

INDICE (continuación)

		Párrafos	Página
VII.	PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION	96 - 101	23
VIII.	NUEVA TECNOLOGIA	102 - 111	23
IX.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112 - 125	26
	A. Conclusiones	112 - 125	26
	B. Recomendaciones		28

/...

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

I. INTRODUCCION

1. El estudio sobre la representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección para 1987. Si bien inicialmente el Inspector había proyectado completarlo para el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, la presentación del informe se aplazó hasta el cuadragésimo tercer período de sesiones.

2. Dicho aplazamiento se debió a razones prácticas. El Inspector tenía intención de elaborar dos informes sobre la representación: uno relativo a las Naciones Unidas (como parte A) 1/ y otro, relativo a los organismos especializados (como parte B). Esta última se completaría según lo previsto en 1988. Sin embargo, como resultado de las consultas celebradas y de las investigaciones realizadas, se hizo evidente que no sería conveniente presentar dos informes en distintos momentos. Por consiguiente, el Inspector decidió esperar hasta que se completara el segundo informe y luego presentar ambos al mismo tiempo en 1988.

3. Los objetivos del presente estudio son revisar los procedimientos y mecanismos existentes relacionados con la representación de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones internacionales, examinar la utilidad y eficacia de la participación de los funcionarios de la Secretaría y recomendar formas de aumentar su eficacia y reducir los costos conexos, particularmente a la luz de las actuales restricciones financieras que enfrenta la Organización y de las medidas adoptadas por el Secretario General para abordarlas. Sin embargo, no es intención del Inspector desalentar la participación en conferencias y reuniones como tal sino disminuir la participación innecesaria, sin perjudicar la calidad de la representación y la imagen de la Organización.

4. Cabe señalar que no se ha hecho ningún estudio sobre este tema, si bien recientemente los auditores internos formularon algunas observaciones sobre los viajes oficiales en general que, en parte, incluyen los viajes efectuados para asistir a conferencias y reuniones.

5. Todos los arreglos realizados para la representación en conferencias y reuniones deben ser objeto de un proceso sistemático de coordinación dentro de las Naciones Unidas y de la formulación de instrucciones apropiadas al respecto. Atendiendo a esa norma, se publicó el boletín del Secretario General ST/SGB/207, de fecha 5 de diciembre de 1984, relacionado con el tema de los viajes oficiales de las Naciones Unidas para representar a la Organización en conferencias y reuniones (en adelante, el documento ST/SGB/207). Dicho boletín se revisó el 16 de diciembre de 1987 (en adelante, el documento ST/SGB/207/Rev.1). Si bien ése es ahora el

---

1/ En el presente estudio, el término "las Naciones Unidas" abarca todas las entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas, esto es, todos los departamentos, oficinas, servicios y órganos dentro de las Naciones Unidas. En el informe se utiliza la frase "departamentos y oficinas de las Naciones Unidas" o simplemente la palabra "departamentos" en ese sentido, como término general para representar a todas las entidades de la Secretaría.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

instrumento más actualizado, en el presente informe se utiliza el documento ST/SGB/207 como base, debido a que abarca los años 1985 y 1986 cuando este último estuvo en vigor. Sin embargo, en el informe se hace referencia a ambos boletines según el contexto.

6. En el documento ST/SGB/207 se presenta un nuevo procedimiento sobre los viajes oficiales de los representantes de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones, centralizando la actividad de representación bajo la dirección y el control de la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. Habida cuenta de ello, el estudio está encaminado a examinar y evaluar la forma en que los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas representan a las Naciones Unidas en la práctica, atendiendo debidamente los requisitos enumerados en el documento ST/SGB/207.

7. Las conferencias y reuniones a que se hace referencia en el documento ST/SGB/207/Rev.1 son de carácter intergubernamental, interinstitucional o no gubernamental y pueden incluir reuniones de los órganos de las Naciones Unidas y conferencias y reuniones celebradas por organismos especializados. Esos procedimientos se aplican a los viajes para asistir a conferencias y reuniones, ya sea con el fin de representar a las Naciones Unidas o con objeto de prestar servicios de apoyo de secretaría, si bien este estudio no abarca esa última categoría.

8. Con respecto a la metodología, el Inspector había proyectado presentar un análisis comparativo de estadísticas precisas relativas a diversos aspectos de la representación, tales como el número de invitaciones y de reuniones en las que se participó, los gastos de la representación y la carga de trabajo involucrada. Había esperado cuantificar los principales factores que comprende esta actividad y luego extraer conclusiones apropiadas acerca de la práctica seguida por los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas con respecto a la representación, comparando las cifras correspondientes a los años 1980, 1985 y 1986. Sin embargo, ello no fue posible debido a la falta o a la gran escasez de información precisa para 1985 y 1986, y a la total carencia de cifras para 1980. Por consiguiente, el Inspector sólo pudo trabajar con promedios y cifras redondeadas para 1985 y 1986.

9. Al preparar la parte A del estudio, el Inspector elaboró un cuestionario que se distribuyó a todas las entidades de las Naciones Unidas. La mayoría de los departamentos contestaron el cuestionario y proporcionaron información interesante. En base al análisis de las respuestas el Inspector mantuvo conversaciones de gran utilidad con los funcionarios interesados, en particular con los de la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General. Todos esos contactos fueron de gran importancia y valor. El Inspector desea dar las gracias a todas las personas con las que se reunió por su valiosa colaboración y su franqueza que le fueron de gran ayuda en la preparación del presente estudio.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

II. BASE JURIDICA PARA LA REPRESENTACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES

A. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

10. La base jurídica para la representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas figura en la Carta de las Naciones Unidas. El Artículo 57 de la Carta establece que debe haber una vinculación entre las Naciones Unidas y los diversos organismos especializados. El Consejo Económico y Social puede concertar acuerdos con cualquiera de los organismos especializados con fines de consulta y coordinación (Artículo 63). Por consiguiente, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han concertado acuerdos entre sí.

11. La representación se establece en virtud del Artículo 70 de la Carta sobre la base de la reciprocidad entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. En ese Artículo se reconoce la posibilidad de hacer "arreglos para que representantes de los organismos especializados participen en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos". Por lo tanto, los acuerdos concertados entre las Naciones Unidas y los organismos especializados en virtud del Artículo 63 de la Carta contienen, entre otras, disposiciones relacionadas con la "representación recíproca".

12. El Artículo 70 de la Carta se refiere a los acuerdos de los organismos especializados con el Consejo Económico y Social; sin embargo, de hecho se ha ampliado el alcance de esas disposiciones para incluir a las Naciones Unidas en su totalidad. En consecuencia, esos acuerdos de enlace no sólo se refieren a los representantes del Consejo Económico y Social sino también a los de las Naciones Unidas. Casi todos los acuerdos establecen la representación de los organismos especializados en reuniones tales como las del Consejo Económico y Social, sus comités y comisiones, así como en las de la Asamblea General y sus comisiones y las del Consejo de Administración Fiduciaria 2/. Con respecto a los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas, las disposiciones de que se trata no hacen mención alguna de sus representantes. Sin embargo, en la práctica se ha salvado esta omisión porque la representación de las Naciones Unidas incluye a sus órganos subsidiarios. En efecto, esos órganos tienen fundamental interés en participar en las reuniones sobre temas técnicos que se relacionen directamente con sus actividades.

13. Si bien la redacción de las disposiciones relativas a la "representación recíproca" difiere de un acuerdo a otro, por lo general se utilizan en los mismos términos prescritos en el Artículo 70 de la Carta. La representación de este tipo puede caracterizarse por la participación en reuniones "sin derecho a voto". Los representantes participan "en calidad consultiva". Intervienen en las deliberaciones de las sesiones cuando la Organización tenga "un interés" en los

---

2/ La única excepción es el acuerdo con la Unión Postal Universal (UPU) que no prevé su participación en las sesiones del Consejo de Administración Fiduciaria.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

temas del programa o cuando se trate de "cuestiones comprendidas dentro del campo de sus actividades". La representación no se considera un derecho, dado que sólo puede ejercerse por invitación 3/.

14. La representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no se limita a la "representación recíproca"; más bien, va más allá del alcance de los términos definidos en el Artículo 70 de la Carta. Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, el Artículo 71 establece arreglos adecuados para celebrar consultas. Así, el Consejo Económico y Social en su resolución 1296 (XLIV) detalla esos "arreglos adecuados" para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales. En la práctica, las Naciones Unidas y los organismos especializados reciben invitaciones de todo tipo de organizaciones, tales como instituciones regionales y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

15. La proliferación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas ha excedido con creces el alcance de la representación. En esas circunstancias, la representación tal vez reciba menos prioridad que en los primeros años de las Naciones Unidas. Además, la representación por lo general ha sido unilateral, habida cuenta de que las Naciones Unidas no solicitan a menudo tener acceso a las reuniones de los organismos especializados o de otras organizaciones.

B. Las Naciones Unidas

16. Con respecto a la Secretaría de las Naciones Unidas, en el documento ST/SGB/207 se establecen los procedimientos para fiscalizar los viajes oficiales del personal de la Secretaría a todos los niveles, entre otras cosas, para representar a las Naciones Unidas en conferencias y reuniones de carácter intergubernamental, interinstitucional o no gubernamental, incluidas las reuniones de los órganos de las Naciones Unidas y las conferencias y reuniones celebradas por los organismos especializados. En el documento ST/SGB/207 se introducen nuevos procedimientos con arreglo a los cuales se exige que la Oficina Ejecutiva del Secretario General autorice con antelación todos los viajes de funcionarios para asistir a conferencias y reuniones, ya se financien con cargo al presupuesto ordinario o con cargo a fondos extrapresupuestarios. Ese documento reemplaza a la instrucción administrativa ST/AI/305, de fecha 27 de mayo de 1983, que se refiere a la representación de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones internacionales. El alcance del documento ST/SGB/207 era mucho más amplio que el del documento ST/AI/305. También reemplazaba al boletín del Secretario General ST/SGB/181, de fecha 31 de diciembre de 1980, que se refería a la fiscalización de

---

3/ Véase el acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece lo siguiente:

1. "Los representantes de las Naciones Unidas serán invitados a concurrir a las reuniones ...";

2. "Los representantes de la Organización Internacional del Trabajo serán invitados a concurrir a las reuniones ..."

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

los viajes en comisión de servicio, por el cual se delegaba en los jefes de departamentos y de oficinas la autoridad para aprobar viajes en comisión de servicio, sobre la base de los planes de viaje trimestrales que se les sometieran. Al anunciar el establecimiento de nuevos procedimientos, la instrucción administrativa ST/AI/319, de fecha 12 de septiembre de 1984, indicó que los jefes de departamentos u oficinas seguirían aprobando los viajes oficiales que no estuvieran relacionados con la asistencia a conferencias o reuniones.

17. A la luz de la experiencia adquirida, ese boletín del Secretario General se revisó como documento ST/SGB/207/Rev.1, de fecha 16 de diciembre de 1987, a fin de fortalecer los procedimientos conexos. El propósito principal del boletín es fiscalizar los viajes oficiales ya sea con fines de representación sustantiva o de prestación de servicios de apoyo de secretaría, exigiendo la autorización previa de la Oficina Ejecutiva del Secretario General.

18. Algunas entidades de las Naciones Unidas (el PNUD 4/, el UNICEF 5/, el PNUMA 6/, el FNUAP 7/, la UNU 8/ y la OACNUR 9/) tienen sus propias instrucciones internas relativas a la representación con arreglo al documento ST/SGB/207. En particular, las instrucciones del PNUD y del UNICEF abordan la "representación" propiamente dicha de manera amplia. En el caso del PNUD, las instrucciones en materia de representación son claras, proporcionando un marco para determinar las responsabilidades y necesidades de representación de la organización y cumplir esas responsabilidades dentro de los recursos disponibles. También tiene directrices separadas relativas a los viajes oficiales 10/.

19. La mayor parte de los departamentos y oficinas carecen de instrucciones o directrices internas por escrito, excepción hecha de las que se refieren a la fiscalización de los viajes oficiales más bien que a la "representación". Como se afirma en el párrafo 1 del documento ST/AI/319, la medida de establecer nuevos

---

4/ Instructions for determining UNDP representation meetings (not related to country and/or inter-country programmes and projects), UNDP/PROG/FIELD/169-UNDP/PROG/HQTRS/165, 1° de febrero de 1985.

5/ Procedure for UNICEF representation at international meetings, EXD-2824, 2 de noviembre de 1981.

6/ Travel and representation at meetings, UNEP/EDB/77, 22 de febrero de 1983.

7/ Guidelines for determining UNFPA representation at meetings, UNFPA/CM/87/71-UNFPA/DR/87/68-UNFPA/RR/87/68, 19 de diciembre de 1987.

8/ Administrative Instruction on travel of UNU staff and consultants on mission, UNU/AI/37/Rev.1, 1° de febrero de 1980.

9/ Instructions for official travel for Headquarters staff, UNHCR/IOM/4/88, 8 de enero de 1988.

10/ Travel of UNDP staff and consultants, UNDP/ADM/FIELD/1479-UNDP/ADM/HQTRS/737, 12 de noviembre de 1986.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

procedimientos para limitar y fiscalizar los viajes de los funcionarios de la Secretaría en comisión de servicio constituye una parte integral del programa de mejora de la gestión y reducción de gastos. En consecuencia, los departamentos y oficinas han emitido instrucciones principalmente en materia de viajes y, aparte del documento ST/SGB/207/Rev.1, ninguna otra publicación administrativa trata concretamente de la representación propiamente dicha. El Inspector considera que los departamentos interesados deberían formular instrucciones y directrices apropiadas que se relacionen concretamente con la representación, haciendo hincapié en la calidad y el aspecto sustantivo de la representación.

20. En el momento actual, el documento ST/SGB/207/Rev.1 es el único instrumento en que figuran procedimientos con respecto a la representación de las Naciones Unidas, incluidos procedimientos relacionados con diversas etapas de la representación, a saber: cómo manejar las invitaciones oficiales a las conferencias y reuniones; preparación para la participación; instrucciones a los participantes en su carácter de representantes; y presentación de informes. La aplicación de procedimientos concretos con arreglo al documento ST/SGB/207/Rev.1 se examinará en los próximos capítulos. Sin embargo, el documento ST/SGB/207/Rev.1 debería haber incluido algunos principios básicos relacionados con la representación de la Organización. Además, es evidente que los servicios y el comportamiento de los funcionarios en conferencias y reuniones están regulados también por el Estatuto del Personal. En el documento ST/SGB/207/Rev.1 se hizo hincapié en la fiscalización de los viajes en comisión de servicio, haciendo en esa forma más estrictos los procedimientos con respecto a la "representación". Sin embargo, hubiera sido necesario expresar claramente los objetivos y principios de la representación de conformidad con las disposiciones de la Carta. En esa forma se ayudaría a los departamentos y oficinas a elaborar sus propias instrucciones y directrices internas, con lo cual los funcionarios tendrían plena conciencia de la calidad que debe tener la representación. A este respecto, el documento ST/AI/305 era más preciso que el documento ST/SGB/207/Rev.1.

III. INVITACIONES A CONFERENCIAS Y REUNIONES

21. La base para la representación de las Naciones Unidas es la invitación oficial. No obstante, la asistencia de funcionarios de las Naciones Unidas a conferencias y reuniones se basa también en acuerdos oficiales entre las propias Naciones Unidas y los organismos especializados. En tal caso, no se dirigen invitaciones debido a los mecanismos existentes.

22. Por lo general, las invitaciones se reciben por escrito, dirigidas directamente a jefes de departamentos y oficinas, o por conducto de la Dependencia de Representación. En algunos casos, las invitaciones también se realizan verbalmente, por lo común cuando se refieren a reuniones que se celebran en la Sede. También hay casos en que, en lugar de dirigir una invitación a los jefes de departamentos y oficinas, la invitación se envía directamente a determinados funcionarios cuya participación en la reunión se prevé o se desea. Como resultado, no hay forma de saber quién asiste a las reuniones interinstitucionales, ni hay posibilidad alguna de asegurar una coordinación eficaz y sustantiva de la participación de las Naciones Unidas. Esta cuestión ha sido objeto de una comunicación del Secretario General a los jefes ejecutivos del sistema de las

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

Naciones Unidas a fin de encontrar un procedimiento generalmente aceptable que facilite la coordinación a nivel de todo el sistema en la esfera de la representación. No obstante, algunas de las organizaciones que envían invitaciones todavía mantienen esa práctica.

23. Con respecto a la formulación de invitaciones, el documento ST/SGB/207 no menciona ningún plazo preciso. Sin embargo, hay indicaciones que se relacionan indirectamente con esta cuestión, a saber: en el párrafo 3 se establece que los jefes de departamentos y oficinas deben presentar al Director de la Dependencia de Representación la solicitud de autorización de viajes para asistir a conferencias o reuniones por lo menos dos meses antes de la iniciación de cada conferencia o reunión. Por lo tanto, las invitaciones deben enviarse por lo menos dos meses antes de que comience una reunión; de lo contrario, sería imposible aplicar la mencionada disposición.

24. En la mayor parte de los casos, las invitaciones se reciben con bastante antelación al comienzo de una conferencia o reunión, aun cuando todavía hay un porcentaje importante de invitaciones que se reciben sólo unos pocos días antes del comienzo de las reuniones. En tales circunstancias, es evidentemente muy difícil hacer preparativos adecuados para que los representantes de las Naciones Unidas participen con eficacia.

25. Una deficiencia especial en el envío de invitaciones es la falta de documentos de apoyo que normalmente deben adjuntarse a cada invitación. Estos documentos serían necesarios como auxiliar para determinar la participación. Gran número de organizaciones que remiten invitaciones por lo general adjuntan únicamente el programa de la reunión. Además, esas invitaciones por lo común llegan unos pocos días antes del comienzo de la reunión cuando ya no hay tiempo suficiente para pedir y esperar la documentación. En tales casos, no es de extrañar que se ponga en tela de juicio la seriedad de los preparativos sustantivos de las reuniones, así como la eficacia de la participación de los funcionarios en conferencias y reuniones.

26. El Inspector ha llegado a la conclusión de que por lo general se justifica el envío de invitaciones a los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas debido a la pertinencia, la importancia y la significación de los temas que figuran en el programa de la reunión. Sin embargo, en algunos casos, la Organización remite invitaciones únicamente por razones de cortesía institucional o con objeto de ser invitada a su vez aprovechando el principio de reciprocidad. En el caso de que se rechace una invitación, el organizador a veces insiste, por escrito o mediante repetidas llamadas telefónicas, en que se acepte, de manera que, sintiéndose presionado, el departamento invitado se ve obligado a aceptar la invitación.

27. Por otra parte, hay reuniones claves a las cuales algunas entidades de las Naciones Unidas no están invitadas. Durante su misión de consulta con el PNUD, se comunicó al Inspector que la organización no había sido invitada a ciertas reuniones de la FAO y a las del Banco Mundial, aun cuando las cuestiones tratadas eran de interés directo para el PNUD.

28. Una vez recibidas, las invitaciones deben ser tramitadas, primero por los departamentos y luego en la Sede en Nueva York, por la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General (véase el capítulo IV).

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

29. Según los párrafos 8 y 9 del documento ST/SGB/207, todas las invitaciones recibidas en la Sede, así como las recibidas directamente por los departamentos y las oficinas o por determinados funcionarios, deben enviarse inmediatamente a la Oficina Ejecutiva del Secretario General para señalarlas a la atención del Director de la Dependencia de Representación, o deben señalarse a la atención de la Dependencia de Representación con objeto de obtener una autorización de viaje para asistir a esas reuniones. No obstante, en la práctica este procedimiento no se ha seguido regularmente. Por ejemplo, no siempre se informa al Director de la Dependencia acerca de las invitaciones recibidas y aceptadas por departamentos y oficinas de las Naciones Unidas. Además, a veces la Dependencia de Representación tiene la sorpresa de enterarse de que representantes de determinados departamentos de las Naciones Unidas van a asistir a una conferencia o reunión. Por ejemplo, sucedió que antes de ciertas reuniones importantes del Consejo Económico y Social, la Dependencia de Representación decidió pedir a los departamentos que proporcionaran información sobre las invitaciones que ya habían recibido. La Dependencia de Representación por lo general lo hace mediante una carta que dice, entre otras cosas: "La Dependencia de Representación entiende que esa oficina ha recibido una invitación para asistir a la conferencia que se celebrará ...". Ello demuestra la pasividad de algunos departamentos y oficinas en lo que respecta a la aplicación de las disposiciones del documento ST/SGB/207.

30. Las invitaciones dirigidas a las oficinas de Ginebra y Viena o provenientes de ellos deben canalizarse por conducto de la Oficina del Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y del Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. Algunos funcionarios consideran que ese procedimiento es engorroso. El Inspector ha llegado a la conclusión de que el funcionamiento de esas oficinas contribuye a asegurar una mejor coordinación y a eliminar la confusión en lo que respecta a las numerosas invitaciones que circulan en Ginebra y Viena.

31. Algunos departamentos no remiten invitaciones a la Dependencia de Representación alegando que la participación en las reuniones de que se trate no representará gasto alguno para las Naciones Unidas. Esta práctica no puede aceptarse habida cuenta de que hay otros factores muy importantes que pueden influir en la autorización, tales como la coordinación, la evitación de duplicaciones, consideraciones políticas (como por ejemplo, respecto de las reuniones que se celebren en Sudáfrica), etc. (En lo que se relaciona con la forma de remitir las invitaciones recibidas a la Dependencia de Representación, véase el capítulo IV.)

32. Con arreglo a las disposiciones del documento ST/SGB/207, cinco entidades de las Naciones Unidas están autorizadas a responder directamente a invitaciones 11/. Sin embargo, se exige que notifiquen con antelación a la Oficina Ejecutiva del Secretario General su participación prevista con carácter de representación, mediante listas bimensuales siempre que sea posible o mediante telegrama o

---

11/ Esas entidades son: la OACNUR, el UNICEF, el PNUD, el FNUAP y la UNU. Es evidente que se ha hecho esa excepción teniendo en cuenta el carácter mismo de sus actividades.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

llamada telefónica en caso necesario. En esa forma, la Oficina Ejecutiva del Secretario General puede coordinar mejor la actividad de representación global de las Naciones Unidas con objeto de evitar duplicaciones y economizar los recursos financieros y humanos de la Organización.

33. Se informó al Inspector de que ese requisito por lo general no se cumplía. Algunas de las entidades mencionadas no notifican su intención de asistir a reuniones internacionales, o lo hacen después de la reunión. Esa práctica ha perjudicado la coordinación de la representación de las Naciones Unidas.

34. Debido a las deficiencias mencionadas, no se informa a los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas de las invitaciones generales recibidas por las Naciones Unidas. Por consiguiente, no pueden planificar con la debida exactitud sus propias solicitudes de representación a fin de evitar duplicaciones.

35. Por lo general, gran número de las invitaciones que circulan anualmente en toda la Secretaría de las Naciones Unidas requieren una clasificación cuidadosa y una tramitación apropiada. La mayoría de los departamentos y oficinas así lo hacen utilizando varios medios tales como ficheros sencillos, el registro en tarjetas e índices o una combinación de ambos sistemas.

36. Lamentablemente, algunos departamentos no prestan gran atención a la necesidad de mantener en orden las invitaciones. No cuentan con estadísticas ni con ficheros relacionados con las invitaciones recibidas. En tales circunstancias, es muy difícil imaginar en qué forma pueden cumplir sus obligaciones en esta esfera de actividad.

37. Con excepción de un pequeño número de entidades de las Naciones Unidas que tienen reglamentos y procedimientos precisos, las invitaciones no se resumen ni examinan periódicamente (ni siquiera anualmente). En otras palabras, no existen informes anuales sobre la marcha de los trabajos relativos a las invitaciones recibidas ni análisis de las invitaciones desglosadas según diversos aspectos tales como la organización que dirige la invitación, el tema, las invitaciones aceptadas/rechazadas y el lugar de las reuniones. A juicio del Inspector, ésta es una deficiencia importante en la práctica seguida actualmente por la mayoría de los departamentos y oficinas, particularmente por aquéllos con gran actividad de representación.

IV. PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA LA DETERMINACION DE LA REPRESENTACION

A. Procedimiento de adopción de decisiones de los departamentos y oficinas

38. Antes de pedir autorización a la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, los departamentos y oficinas realizan su propia selección para decidir si la invitación debe aceptarse o no.

39. Según las respuestas al cuestionario, más del 50% y el 70% de las invitaciones recibidas en 1985 y 1986, respectivamente, fueron rechazadas a nivel de los departamentos y oficinas. Los motivos fueron la marginalidad del tema desde el

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

punto de vista del mandato del departamento, la falta de representantes adecuados, la necesidad de evitar la duplicación, y en particular, las limitaciones financieras. Los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas son muy selectivos en lo que se refiere a aceptar invitaciones a conferencias y reuniones que se celebrarán fuera de su sede. Ello obedece principalmente a consideraciones financieras. En concreto, aunque un departamento esté interesado desde el punto de vista sustantivo en participar en una reunión determinada, rechaza la invitación si ésta entraña gastos de viaje sustanciales.

40. El procedimiento de selección a nivel de departamento incluye la celebración de consultas dentro del propio departamento, la verificación y el análisis del programa y de la documentación de la reunión (si la hay), la obtención de antecedentes de la organización que cursa la invitación, y la realización de conversaciones con la Dependencia de Representación. Sobre esa base, el departamento interesado evalúa la importancia y utilidad de su asistencia a la reunión y determina si pedir autorización o no.

41. La lista de invitaciones aceptadas por el departamento se presenta luego, en forma de solicitud de autorización, al Director de la Dependencia de Representación.

42. Antes de presentar la lista, los jefes de los departamentos y oficinas deben asegurarse de que la participación propuesta es esencial y sustantiva, que no puede evitarse y que está en concordancia con los esfuerzos desplegados por el Secretario General para mejorar la eficiencia y la eficacia de la Secretaría.

43. Los principales motivos para pedir que se apruebe el envío de representantes deberían ser: la pertinencia irrefutable y la importancia manifiesta de los temas incluidos en el programa y su interés directo para el departamento; la oportunidad de que el o la representante del departamento contribuya sustancialmente a la reunión, y la disponibilidad de fondos y de personal.

44. En la solicitud del departamento deberá indicarse el nombre del o los funcionarios designados para participar en la reunión; su título y categoría dentro del departamento; el propósito y la justificación de la participación y el período de asistencia; el costo estimado de la asistencia, etc.

45. Entre los factores que se tienen en cuenta para la designación de los representantes que habrán de participar en las reuniones se cuentan por lo general su categoría y experiencia, su competencia y su participación en la actividad sustantiva relativa al tema de la reunión, y su antigüedad.

46. En el curso del estudio, el Inspector determinó que los departamentos y oficinas habían incurrido en numerosas contradicciones al preparar la presentación de sus solicitudes de aprobación. Algunas de éstas se enumeran en el capítulo III.

47. En primer lugar, el contenido de la solicitud presenta problemas. Un gran número de departamentos y oficinas no facilitan toda la información necesaria a la Dependencia de Representación, lo que indica poca seriedad en el tratamiento de la cuestión. La escasez de elementos necesarios para evaluar la justificación de la solicitud impide que la autorización sea un trámite fácil, sencillo y oportuno.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

La Dependencia de Representación se ve obligada a dirigirse nuevamente por escrito al departamento interesado y pedirle información adicional para poder realizar una evaluación adecuada con arreglo a lo dispuesto en el documento ST/SGB/207 y en las "Directrices para el envío de misiones de planificación en relación con las reuniones y conferencias que se celebren fuera de los lugares en que hay sedes de las Naciones Unidas" 12/.

48. En algunos casos, los departamentos presentan solicitudes de autorización que se justifican sólo parcialmente, es decir, las presentan sólo si entrañan gastos de viaje, o sólo para las reuniones más importantes en que la autorización es inevitable, o sólo para reuniones que se celebrarán fuera de su sede, o sólo para una reunión en que se requiere la representación ex oficio del departamento (por ejemplo, para ocupar la presidencia). En todos los demás casos, esos departamentos y oficinas no presentan solicitudes de aprobación a la Dependencia de Representación.

49. Algunos departamentos deciden por su cuenta que no necesitan autorización para participar en reuniones simplemente porque existe un acuerdo que rige la representación. La existencia de un acuerdo de esa índole, que sólo establece la posibilidad de participar en reuniones, no excluye la necesidad de enviar invitaciones.

50. Otros departamentos no presentan solicitudes de aprobación, sino que se limitan a enviar la lista de los viajes que se proponen realizar, o bien proporcionan información post factum sobre los viajes ya realizados con fines de representación.

51. Existen malentendidos en relación con la aplicabilidad de las disposiciones del documento ST/SGB/207 a los funcionarios que trabajan para las entidades que desempeñan actividades en forma independiente. Algunas de éstas no han solicitado autorización para que sus funcionarios participen en reuniones, basándose en su independencia respecto de las Naciones Unidas. No obstante, no debería haber confusión ni malentendidos a este respecto. El personal de aquellas entidades que forman parte del sistema central de personal de las Naciones Unidas, así como todos los gastos relacionados con la labor de esas entidades y sus secretarías, están comprendidos en el presupuesto ordinario. Por consiguiente, las disposiciones del documento ST/SGB/207 se aplican a los funcionarios de las Naciones Unidas cualquiera que sea la naturaleza de los departamentos y oficinas en que desempeñan sus funciones.

52. La práctica de las Comisiones Económicas Regionales presenta problemas particulares y específicos. Las necesidades de viajes de las Comisiones Económicas Regionales para asistir a conferencias y reuniones son algo diferentes de las de otras entidades de las Naciones Unidas. Sus funcionarios asisten a conferencias y reuniones de tres categorías:

i) Las celebradas dentro de la región y organizadas por las propias Comisiones Económicas Regionales;

12/ Resolución 41/177 de la Asamblea General de 5 de diciembre de 1986, anexo.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

ii) Las celebradas dentro de la región, pero organizadas por terceros; y

iii) Las celebradas fuera de la región.

Las dificultades se presentan con la autorización para la asistencia a conferencias y reuniones de la categoría i), ya que se trata de circunstancias especiales. El Inspector es de opinión que deben buscarse soluciones racionales y aceptables para este problema.

B. El proceso de adopción de decisiones de la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General

53. El mandato de la Dependencia para autorizar los viajes solicitados por los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas con fines de representación emana del documento ST/SGB/207. Para decidir sobre las solicitudes de viaje, la Dependencia se remite a los procedimientos establecidos en el documento ST/SGB/207/Rev.1 en concordancia con los objetivos del Secretario General de mejorar la eficiencia y la eficacia en materia de representación.

54. El procedimiento de aprobación consiste en varias medidas importantes que la Dependencia adopta con objeto de que los compromisos de representación de las organizaciones se cumplan en la forma más económica y eficaz posible, pesando los beneficios contra los recursos invertidos.

55. Al examinar las solicitudes presentadas por los departamentos, la Dependencia comienza por dilucidar la cuestión esencial de si la participación que se solicita no sólo es "necesaria" sino que indispensable. Al mismo tiempo, la Dependencia debe verificar el presupuesto para gastos de viaje, con objeto de armonizar el aspecto sustantivo de la participación con el aspecto financiero. La Dependencia debe determinar asimismo si existe alguna posibilidad de combinar los viajes con fines de representación con los viajes para otras misiones oficiales. Además, la Dependencia tiene en cuenta las consecuencias políticas de la participación de los funcionarios de las Naciones Unidas, la categoría de éstos, la duración de la asistencia, etc.

56. Con el fin de evaluar correctamente cada solicitud de viaje, la Dependencia ha establecido una estrecha cooperación con los departamentos y oficinas, que se traduce por ejemplo en el intercambio de correspondencia con sus jefes cuando es necesario, en la petición de información adicional, etc. Cabe observar que la respuesta afirmativa y la recomendación de un jefe de departamento no significan que la autorización vaya a concederse automáticamente.

57. De conformidad con el documento ST/SGB/207, la Dependencia debe consultar a la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional cuando se trata de solicitudes de viaje para asistir a conferencias y reuniones relacionadas con cuestiones económicas y sociales. La solicitud se considera luego para su aprobación, tras verificar cuidadosamente la asignación presupuestaria respectiva.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

58. La Dependencia examina distintos tipos de representación: representación de carácter político, representación con fines de participación sustantiva, representación para la prestación de servicios de secretaría, representación para cumplir funciones especiales en las reuniones (por ejemplo, de Presidente o Relator).

59. La decisión de la Dependencia se emite en forma de autorización o rechazo. También se concede autorización parcial, por ejemplo, mediante la reducción del número de participantes. En la situación financiera actual, la Dependencia se ve a veces obligada a restringir la participación al mínimo, aún en aquellos casos en que el tema del programa está relacionado con el mandato del Departamento.

60. La Dependencia emite listas mensuales computadorizadas de todas las solicitudes de viaje que ha examinado, así como informes anuales en que figuran estadísticas sobre el total de operaciones, y una comparación con los años anteriores.

61. Según esos informes y estadísticas, en 1985 se examinaron 224 solicitudes de viaje, de las cuales 78 fueron rechazadas, y en 1986 se rechazaron 27 de las 179 presentadas. Ello representó un ahorro neto de 229.642 dólares en 1985 y de 139.147 dólares en 1986.

62. Además del Director de la Dependencia, los funcionarios encargados de los procedimientos establecidos en el documento ST/SGB/207 son solamente un funcionario del cuadro orgánico transferido provisionalmente a la Dependencia desde el Departamento de Administración y Gestión, y un funcionario del cuadro de servicios generales.

V. PARTICIPACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES

A. Preparación de la participación

63. El documento ST/SGB/207 dispone que los representantes de las Naciones Unidas deben recibir preparación sustantiva para participar en conferencias y reuniones (párr. 12). La responsabilidad y la función de coordinación del proceso de preparación recaen en el jefe del departamento a que pertenece el representante designado. Las disposiciones se refieren expresamente a la celebración de consultas y al suministro de orientación tanto dentro como fuera de los departamentos y oficinas correspondientes.

64. Huelga decir que el proceso de preparación es requisito previo indispensable para que la participación sea lo más eficaz posible, con miras a asegurar una presentación adecuada de las posiciones de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones internacionales.

65. La preparación debe guardar relación con el tipo e importancia de la reunión de que se trata, y particularmente con su importancia para la actividad del Departamento. La organización que cursa la invitación también puede solicitar una preparación determinada. En principio, la metodología empleada en la organización de la labor de preparación no varía de un departamento a otro. Por lo general

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

es el análisis del programa y los objetivos de la reunión lo que requiere investigación, sesiones de orientación, consultas y, por último la preparación de exposiciones o trabajos, en caso necesario, para presentarlos en la reunión.

66. Con excepción de un pequeño número de entidades de las Naciones Unidas (por ejemplo el PNUD, el UNICEF, el PNUMA y la OACNUR) que tienen instrucciones internas precisas y detalladas, no existe una política bien definida a nivel de departamentos, como tampoco reglas o directrices que gobiernen la labor de preparación. Esta se realiza en forma espontánea en muchos departamentos y oficinas, e incluso como cuestión de rutina.

67. Algunos departamentos han establecido un proceso preparatorio muy útil para la cooperación interna. En los casos en que el funcionario designado para asistir a la reunión no esté plenamente familiarizado con los aspectos técnicos del tema del programa, se encarga a alguna de las subdivisiones pertinentes (por ejemplo, la Subdivisión de Coordinación de Políticas) la preparación de documentos de orientación en que se expongan las cuestiones relacionadas con el tema del programa así como la posición del departamento al respecto.

68. El funcionario o funcionaria que representará al departamento se encarga de preparar su contribución a las reuniones, ya se trate de informes, estudios, declaraciones, documentos de posición, proyectos de resolución, etc. La forma dependerá de diferentes factores tales como el interés del departamento, los objetivos de la participación, el tipo de reunión y lo que haya pedido el organizador. Esas contribuciones reciben la aprobación del jefe del departamento interesado.

69. En lo que respecta a los informes, declaraciones y mensajes del Secretario General, éstos se preparan de distintas maneras. Mientras que por lo general la preparación de los informes sustantivos se encarga al departamento responsable del tema, las declaraciones y los mensajes del Secretario General son redactados por el departamento interesado, por uno de varios elementos de la Oficina del Secretario General, o por la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información. Todos estos documentos se envían luego a la Oficina del Secretario General para su aprobación. A continuación, son transmitidos a las reuniones por los representantes personales del Secretario General, o por otros funcionarios que asistan a la reunión en representación de éste.

B. Participación

70. En el documento ST/SGB/207 se establece que los representantes de las Naciones Unidas deben procurar exponer y explicar los objetivos de las Naciones Unidas; suministrar información sobre las políticas, medidas y procedimientos de las Naciones Unidas; establecer y mantener contacto con los demás participantes y asegurarse de que las actividades de la reunión concuerden con los programas y las políticas de las Naciones Unidas. El documento ST/SGB/207 no se refiere a otros detalles tales como el tipo de participación de los funcionarios de las Naciones Unidas, la forma de contribución a las deliberaciones de la conferencia, la duración de la asistencia, etc.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

71. En lo que respecta a la naturaleza de la participación de los representantes, ésta puede clasificarse en dos categorías principales: i) participación activa, y ii) participación pasiva.

72. La participación activa de los representantes en las reuniones entraña, por ejemplo, la formulación de declaraciones, la presentación de informes o documentos de trabajo, la participación en la redacción de resoluciones o en grupos de trabajo u otros comités, y, en particular, el desempeño de funciones específicas tales como la presidencia, la función de relator, etc. Como se explica en el capítulo II, en muchos casos los representantes de las Naciones Unidas pueden participar en calidad de "observadores" o desempeñar una función "consultiva" sin derecho a voto. No obstante, la calidad de la participación en las reuniones no guarda relación alguna con la naturaleza de esa participación. Cualquiera que sea la calidad en que participan los representantes (sea como miembros de una reunión determinada o como "observadores"), éstos pueden tomar parte activa en la reunión. La asistencia a conferencias y reuniones en representación del Secretario General, que es de carácter muy especial en el sentido de que tiene consecuencias políticas, cae también dentro de esta categoría. La asistencia en ese carácter requeriría la transmisión de mensajes, declaraciones o informes, y es activa por naturaleza.

73. La segunda categoría de participación consiste en la simple presencia sin tomar parte en la reunión. Este tipo de participación no entraña contribución ni a las deliberaciones de la reunión, ni a los departamentos pertinentes una vez terminada la reunión. En consecuencia, este tipo de participación obedece simplemente a motivos de protocolo o cortesía institucional, y es pasiva por naturaleza.

74. En la mayoría de los casos, los representantes de las Naciones Unidas participan activamente en las conferencias y reuniones. Como norma de política, algunas oficinas envían representantes sólo a las reuniones en que su participación será activa y sustantiva. No obstante, ha habido muchos casos en que la participación ha sido pasiva.

75. La duración de la asistencia de los representantes depende de varios factores, entre ellos, la importancia de los temas que se examinan en la reunión, la duración de la reunión, y en particular los fondos disponibles. Aunque cuando se trata de reuniones de corta duración (entre dos y tres días) y de reuniones de gran importancia para el mandato del departamento la asistencia dura por lo general lo que dura la reunión, ésta es de duración limitada si los fondos son limitados y si sólo un reducido número de los temas del programa son de interés para el departamento.

76. El Inspector ha comprobado que en 1986 más del 50% de la participación de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones fue de duración limitada.

77. En lo que respecta al uso de las oficinas externas y de enlace para fines de representación, la práctica de los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas es algo diferente. Es muy común que los representantes residentes del PNUD asistan a reuniones en el país o los países de que se ocupan, ya sea en representación del propio PNUD, o en representación de los intereses de otras entidades de las Naciones Unidas en calidad de coordinadores residentes. El UNICEF también

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

transfiere la responsabilidad de asistir a las reuniones a sus oficinas externas que se hallan cerca del lugar de la reunión. Se ha comprobado que el FNUAP, la OACNUR y la UNU tienen una práctica similar.

78. Sin embargo, hay otras entidades de las Naciones Unidas que no recurren a sus oficinas de enlace para enviar representantes a conferencias y reuniones. Algunas entidades, por ejemplo, están situadas lejos de Nueva York, pero envían periódicamente a sus representantes a las reuniones que se celebran en Nueva York, a pesar de que en la Sede existen importantes y numerosas oficinas de enlace.

79. Según las respuestas al cuestionario, por lo general los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas están representados por una sola persona en las conferencias y reuniones. La cuestión de la representación se encuentra también bajo el control de la Dependencia de Representación, que puede reducir el número de representantes propuestos si lo considera excesivo.

80. A este respecto, cabe señalar que el PNUD ha establecido el así llamado principio de "una sola voz" con objeto de que los gastos de representación se mantengan a un nivel mínimo. Con arreglo a este principio, los funcionarios del PNUD también representan a los fondos y programas auspiciados por el PNUD en las reuniones internacionales, y viceversa. Este principio se respeta plenamente en la práctica del PNUD en materia de representación, lo que ha dado como resultado una importante reducción de los costos.

C. Presentación de informes

81. En el documento ST/SGB/207 se dispone expresamente que los representantes, al regresar de una reunión, deben presentar al Secretario General o a los departamentos y oficinas interesados, según sea el caso, un informe que cubra los acontecimientos de importancia para las Naciones Unidas. Debe enviarse un ejemplar de ese informe al Director de la Dependencia de Representación.

82. Se preparan varios tipos de informes. Uno de ellos es un extenso informe escrito en que se presenta un resumen de las deliberaciones de la conferencia y un análisis de las principales tendencias y decisiones de importancia en que se destacan las cuestiones de especial interés para el departamento, así como la utilidad de las decisiones adoptadas en la reunión para la actividad del departamento y para los objetivos de las Naciones Unidas en su conjunto. Otro de ellos es un breve informe verbal presentado al jefe del departamento y, si el tema es de interés general, a las reuniones de funcionarios de alta categoría. En algunos departamentos, el representante sólo informa a los funcionarios de alta categoría a su regreso de una reunión. En algunos casos, no se prepara ni presenta ningún tipo de informe.

83. Como ya se señaló, en los departamentos de las Naciones Unidas que tienen directrices internas e instrucciones establecidas (como el PNUD, el UNICEF, la UNU), el deber de informar está establecido en forma precisa y detallada, y normalmente se preparan y presentan informes. En algunas entidades, el hecho de no presentar un informe sobre una misión o de no llevar a cabo las medidas recomendadas en el informe de la misión, puede influir en las decisiones sobre

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

renovación de contratos, ascensos, y concesión de incrementos periódicos dentro de la categoría. En otras entidades, si el funcionario interesado no presenta el informe resumido de la misión, no se da curso a su solicitud de reembolso de los gastos de viaje.

84. El caso concreto es la Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, de cuya participación en reuniones se informa a la Asamblea General en el informe anual del Secretario General, en relación con el tema titulado "Derecho del mar".

85. El Inspector ha comprobado que, a pesar de lo dispuesto expresamente en el documento ST/SGB/207, los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas normalmente no entregan copias de los informes a la Dependencia de Representación; lo hacen sólo respecto del 10% aproximadamente del número total de reuniones a que han asistido. Además, en la mayoría de los departamentos y oficinas son más comunes los informes verbales que los informes escritos. Ello explica en parte la falta de las copias que la Dependencia de Representación debería recibir de los departamentos. En otras palabras, el número de copias enviadas a la Dependencia es muy inferior al número de informes presentados dentro de los departamentos y oficinas. Puesto que una gran proporción de los informes se hace verbalmente, el número de copias que llega a poder de la Dependencia de Representación es reducido.

VI. ASPECTOS FINANCIEROS

A. Gastos de representación

86. El presupuesto por programas para los bienios 1984-1985 y 1986-1987 contenía consignaciones por valor de 20.993.800 dólares y 22.159.900 dólares respectivamente para gastos de viaje del personal en comisión de servicio. En los años 1985 y 1986 se proporcionaron 10.496.900 dólares y 11.079.950 dólares con cargo al presupuesto ordinario. No obstante, esas consignaciones abarcan varios objetos de gastos para viajes de personal en comisión de servicio, sólo una parte de las cuales se destina a la asistencia a reuniones. Con respecto a recursos extrapresupuestarios, se carece de información con respecto a la medida en que se dispone de fondos con ese fin.

87. A la luz de la grave situación financiera que enfrenta la Organización y habida cuenta también de lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 41/213, el Secretario General, mediante el documento ST/SGB/215 (véase el capítulo II) implantó medidas restrictivas, incluida una reducción del 20% en los gastos relativos, entre otras cosas, a viajes.

88. En cuanto a los viajes oficiales para asistir a conferencias y reuniones, la División de Contaduría General proporcionó al Inspector los gastos efectuados con cargo al presupuesto ordinario respecto de dos claves (222: Viajes de personal para asistir a reuniones oficiales; 227: Viajes y dietas del personal que asiste a reuniones de grupos especiales de expertos) a saber:

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

Año	Clave 222	Clave 227
	(miles de dólares)	(miles de dólares)
1985	2 083	4
1986	1 330	-

89. Sin embargo, se ha hecho evidente que esas cifras no reflejan los gastos que figurarían en el informe como gastos de representación debido a que la clave 222 no se refiere solamente a viajes oficiales a conferencias y reuniones para representar a las Naciones Unidas sino que también incluye la prestación de servicios de secretaría. Como no existe una subclave relacionada con viajes oficiales para asistir a reuniones, no es posible obtener información de la División de Contaduría General ni de la División de Presupuesto sobre la base de los números respectivos. Así pues, esa información no puede presentarse, ya que no se proporcionó en forma comparable. Esa dificultad se refiere tanto a los fondos con cargo al presupuesto ordinario como a los fondos extrapresupuestarios. En consecuencia no es muy fácil determinar los gastos reales. A juicio del Inspector, debería haber subcuentas separadas para los viajes oficiales para asistir a reuniones en calidad de representantes y para los viajes efectuados con el fin de prestar servicios de secretaría.

90. Lo cierto es que, como resultado del procedimiento de clasificación realizado por la Dependencia de Representación, las economías netas generadas ascendieron a 229.642 dólares en 1985 y a 139.149 dólares en 1986 (véase el capítulo IV, B).

B. Fiscalización financiera

91. Con arreglo al párrafo 6 del documento ST/SGB/207, antes de certificar la autorización de viajes oficiales del personal para asistir a conferencias y reuniones, los oficiales ejecutivos o administrativos son responsables de determinar que la Oficina Ejecutiva del Secretario General ha aprobado esos viajes. Como resultado de verificaciones por muestreo de autorizaciones de viaje (PT8) efectuadas para el año 1986, el Inspector ha descubierto que muchos de los viajes realizados se codificaron como 242 (otros viajes oficiales del personal) en lugar de 222. También se descubrieron varios casos de codificación incorrecta en relación con otras partidas. Por consiguiente, el párrafo 6 del documento ST/SGB/207 no se aplicó en la forma adecuada.

92. Con arreglo a la instrucción administrativa ST/AI/289/Rev.1, de 12 de septiembre de 1983, incumbe a los oficiales certificadores y a los funcionarios aprobadores la función de asegurar que las obligaciones o los gastos propuestos se clasifiquen y codifiquen en forma adecuada de conformidad con las claves indicadas en el Manual de Claves para la Cuenta de Habilitaciones. Además, de conformidad con las disposiciones que figuran en las reglas 104.2 y 110.9 de la Reglamentación Financiera Detallada, la responsabilidad de examinar una obligación y determinar su validez incumbe a los oficiales certificadores. A juicio del Inspector,

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

la práctica de pedir préstamos internos con cargo a otros fondos disponibles, como medida temporal, también obstaculizó la fiscalización en esta esfera. Los auditores internos formularon similares observaciones en el sentido de que ese requisito no se observó con respecto a las claves de los viajes oficiales (en particular, las claves 222 y 242). En otras palabras, los oficiales ejecutivos o administrativos eran responsables de determinar que el viaje de que se tratara hubiera sido aprobado por la Oficina Ejecutiva del Secretario General, solamente en en el caso de los viajes que requerían autorización. Por consiguiente, cuando el viaje se codificaba con la clave 242, o con cualquier otro número que no fuera el 222, los oficiales ejecutivos o administrativos simplemente estaban exentos de una responsabilidad. En esto estribaba la deficiencia de los procedimientos establecidos con arreglo al documento ST/SGB/207.

93. Se planteó la pregunta a la División de Contaduría General, que respondió que, por lo general sus funcionarios aprobadores no se ocupaban de los detalles del relativos al número de clave salvo que hubiera errores evidentes. Por lo tanto, incumbe a los oficiales certificadores interpretar las definiciones de las claves 222 y 242. A este respecto, el Inspector mantuvo conversaciones con algunos oficiales administrativos o certificadores. Según parece, las interpretaciones y las prácticas relacionadas con esta materia difieren de un departamento a otro. Por ejemplo, algunos departamentos utilizan la clave 222 para viajes oficiales con objeto de asistir a reuniones que figuren en el presupuesto, y la 242 para otros viajes oficiales, incluida la asistencia a otras reuniones. En el caso de otros departamentos, sólo se utilizaba la clave 242 para otros viajes oficiales. Esto puede deberse al hecho de que sólo se realizan unos pocos viajes del primer tipo. En todo caso, es menester que haya normas y prácticas uniformes en esta esfera.

94. A la luz de las deficiencias mencionadas, en el documento ST/SGB/207/Rev.1 se incluyeron nuevas disposiciones. Con arreglo a los párrafos 6 y 7, los funcionarios ejecutivos o administrativos son responsables no sólo de determinar que el viaje ha sido aprobado por la Oficina Ejecutiva del Secretario General, sino también de hacerlo constar así en el formulario PT8 en relación con el punto 12. INSTRUCCIONES ESPECIALES. Además, antes de autorizar la adquisición de pasajes o la realización de reservas para cualquier viaje oficial de un funcionario con objeto de asistir a conferencias y reuniones, el funcionario autorizador del viaje es responsable de verificar que en el formulario PT8 conste una certificación a esos efectos (párrafo 8).

95. Habida cuenta de que la revisión del documento ST/SGB/207 se realizó casi al final de sus misiones de consulta, el Inspector carece de información sobre la aplicación de los párrafos pertinentes. Sin embargo, apoya decididamente los nuevos procedimientos, que sin lugar a dudas han de fortalecer la fiscalización financiera de los viajes oficiales a conferencias y reuniones.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

VII. PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION

96. Aparte de la disposición relativa a la presentación de informes, el documento ST/SGB/207 no contiene mención alguna con respecto al examen, los resúmenes periódicos, el análisis y la evaluación de la utilidad y eficacia de la representación general de los departamentos y las oficinas de las Naciones Unidas. Por consiguiente, incumbe a los distintos departamentos y oficinas adoptar sus propias medidas para supervisar los procedimientos relativos al proceso de evaluación.

97. Sin embargo, el problema reside en que la mayor parte de los departamentos y oficinas no han establecido procedimientos de supervisión. Algunos de ellos ni siquiera tienen actividades de evaluación. En tales circunstancias es difícil imaginar en qué forma pueden esos departamentos organizar su representación, lo que requiere actividades complementarias que sólo podrían tener lugar en base al examen y la evaluación de cada participación.

98. Algunas entidades han incluido en sus instrucciones y directrices internas un procedimiento de supervisión. El Inspector observó que las actividades de representación de tales entidades se administran bien, con más orden y disciplina, que las de otros departamentos que carecen de tales normas o directrices.

99. En el caso del PNUD, se estableció un procedimiento de supervisión en todas las etapas de la representación. Existen mecanismos para el examen y la evaluación detallados de las invitaciones, para la designación de representantes, para los preparativos de la participación, para la participación misma y para la presentación de informes una vez que termine la reunión. Sobre esta base, se han preparado informes y evaluaciones regulares y periódicos (anuales o incluso trimestrales) acerca de cómo se ha cumplido la labor global relacionada con la representación.

100. El procedimiento de supervisión sistemática ya se ha incorporado a algunos de los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas que tienen amplias actividades de representación. Sin embargo, hay departamentos que aún no han implantado el procedimiento de supervisión como tal, pero que, no obstante, han elaborado una especie de sistema de evaluación compacto, caso por caso, a cargo de los oficiales ejecutivos.

101. Por otra parte, algunas oficinas, como la CESPAO, tienen un procedimiento de supervisión de la representación incorporado en un sistema de supervisión más amplio (como "supervisión de los consultores, los viajes a reuniones y los grupos especiales de expertos").

VIII. NUEVA TECNOLOGIA

102. La investigación de medios de racionalizar las actividades de representación, en especial para hacerlas menos costosas, ha impulsado al Inspector a examinar la posibilidad de introducir tecnología avanzada en la esfera de la representación. La cuestión de que se trata es averiguar si las conferencias cara a cara pueden reemplazarse por medios más económicos sin perder su eficacia. Entre los diversos sistemas, la alternativa más apropiada parecen ser los medios de conferencia a distancia.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

103. La "conferencia a distancia" es una forma de establecer comunicación con medios electrónicos entre varios participantes que se encuentran en dos o más lugares distantes entre sí. El progreso de las nuevas tecnologías ha contribuido notablemente al desarrollo de las técnicas de conferencia a distancia.

104. Según las capacidades ofrecidas, las técnicas de conferencia a distancia pueden clasificarse en general en tres tipos: a) sistema basado en el correo electrónico, b) audioconferencias y c) conferencias audiovisuales.

105. El sistema basado en el correo electrónico a) también recibe el nombre de conferencia por computadora. Todos los participantes, dondequiera que estén, tienen acceso a la misma computadora, sea directamente o a través de una red, así como al mismo fichero de esa computadora, mediante la utilización de una terminal. El participante que desee intervenir en la conferencia a distancia escribe sus notas utilizando el procesamiento de textos. La información se almacena en ese fichero determinado, del cual todos los participantes pueden recuperarla, leyéndola en la pantalla. En la misma forma, pueden escribir sus observaciones u otras notas e incorporarlas al mismo fichero. Este tipo de conferencia a distancia no necesita tener en cuenta el factor tiempo y puede continuar durante años.

106. la audioconferencia b) permite que los participantes alejados entre sí se comuniquen oralmente utilizando equipo de transmisión de sonido. En esa forma es posible ofrecer a los participantes que se encuentren en distintos lugares la capacidad de compartir gráficos, textos o diagramas por facsímil o en una pizarra electrónica.

107. La forma más compleja es utilizar equipo de telecomunicaciones para la comunicación visual y de sonido como en el caso de c). Este sistema también se llama videoconferencia 13/. Esta técnica funciona mediante televisiones o vídeos con ayuda de una computadora, a la cual se transmiten las imágenes mediante satélite o por otras líneas de comunicación, permitiendo en esa forma que los participantes "vean" las imágenes de los demás participantes en la conferencia. Con la técnica más avanzada de este sistema, podrían ver a los participantes en un lugar distante, interactuar y hablar con ellos en forma simultánea ("en línea"). Además, es posible así transmitir y ver diapositivas y documentos. Técnicamente hablando, las imágenes se muestran en forma "interactiva unidireccional" o "interactiva bidireccional". La primera permite que los participantes vean y escuchen a la persona que dirige la conferencia, pero no que ésta vea y escuche a los participantes. La segunda permite que tanto dicha persona como los participantes se vean, se escuchen e intercambien opiniones desde distintos lugares. Ya hay centros de conferencias que cuentan con este servicio. Según la capacidad de la memoria, el tipo de equipo utilizado y las tasas de transmisión de datos, la frecuencia de actualización de las imágenes varía de varias veces por minuto a menos de un segundo.

13/ Véase el informe de la DCI titulado "Gestión de los servicios de interpretación en el sistema de las Naciones Unidas" (A/41/648).

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

108. Hasta principios del decenio de 1980, el gasto de enviar una señal de vídeo (televisión) entre lugares distantes requería plena capacidad de anchura de banda (90 Mbp) lo que era excesivamente costoso. La introducción del procesador de movimiento o codec que digitaliza la señal de vídeo elimina las redundancias en cada encuadre (tales como la información estacionaria) y comprime la señal para que requiera menor anchura de banda, haciendo que la conferencia a distancia constituya una opción económica en materia de comunicaciones.

109. Como resultado de la instalación de redes digitales entre las ciudades más importantes de Europa, los Estados Unidos y el Canadá, el servicio de conferencia a distancia se ha convertido en un instrumento económico. En el caso de Ginebra, el Centro de conferencias internacionales de Ginebra está equipado con el servicio de conferencia a distancia, que podrían muy bien utilizar las Naciones Unidas, habida cuenta de que la conexión electrónica entre los Estados Unidos, el Canadá y Suiza está asegurada gracias al satélite INTELSAT.

110. Es así que un sistema de conferencia a distancia ofrece diferentes posibilidades a los participantes que se encuentran en lugares diferentes, tales como comunicarse, intercambiar información, compartir conocimientos e interactuar mediante gráficos, figuras y textos impresos, etc. Tanto para sustituir a las reuniones personales como para complementarlas, el sistema de conferencia a distancia, particularmente el sistema audiovisual o de vídeo, permitiría reducir considerablemente los gastos, ahorrar tiempo y aumentar la eficacia. Además, las aplicaciones de este sistema podrían fomentarse según las necesidades de cada conferencia y el adelanto de nuevas tecnologías.

111. El Inspector ha examinado ampliamente esta cuestión con los funcionarios competentes de los distintos departamentos y oficinas de las Naciones Unidas sobre la base del cuestionario, que incluía una sección especial relativa a la utilización de la nueva tecnología para la representación. Todos los departamentos que han contestado esa sección admiten la utilidad de la innovación tecnológica. Algunos de ellos ya utilizan comunicaciones por computadora y máquinas de facsímil, lo que ha tendio como resultado, en cierta medida que los documentos de conferencias se preparen y traduzcan con más eficacia y rapidez. Sin embargo, todas las respuestas son negativas en lo relativo a la introducción de nuevas tecnologías de telecomunicaciones como medio de celebrar conferencias y reuniones. Por el momento, los funcionarios se muestran renuentes a reemplazar la representación con la conferencia a distancia. Una de las razones para ello es que el papel de la representación no se limita a la presentación de informes o la formulación de declaraciones sino que además se adoptan muchas decisiones sustantivas fuera de las reuniones mediante la celebración de consultas o contactos personales.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

112. La tramitación de las invitaciones es el primer paso importante para la representación. El hecho de que, en ciertos casos, se hayan enviado invitaciones que se han tratado superficialmente refleja el concepto equivocado de la representación, lo que ejerce una influencia negativa sobre la participación de los funcionarios de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones. Por consiguiente, es necesario establecer un cierto orden y disciplina y fiscalizar el envío y la tramitación de invitaciones.

113. Es necesario reafirmar y respetar plenamente el plazo de envío de invitaciones por lo menos dos meses antes de la iniciación de la reunión. Habida cuenta de que todas las conferencias y reuniones, excepción hecha de casos especiales y urgentes, se proyectan por lo general con mucha antelación, la práctica de enviar invitaciones sin ninguna documentación unos pocos días antes de la iniciación de la reunión demuestra falta de orden y disciplina de parte de las organizaciones que formulan la invitación.

114. En la grave situación financiera actual, la práctica de formular invitaciones por razones puramente protocolares o de cortesía institucional debe abolirse, si bien, con respecto a la asistencia a ceremonias de inauguración o clausura de conferencias y reuniones celebradas en el mismo lugar en que se encuentran los departamentos u oficinas, puede justificarse el envío de invitaciones.

115. El aumento de la tendencia a rechazar invitaciones en 1986 en comparación con 1985 (50% y 70% respectivamente) demuestra la mayor selectividad de los departamentos y oficinas al aceptar las invitaciones que requieren viajes fuera de la Sede, actitud que responde a la crisis financiera actual.

116. Los procedimientos para manejar las invitaciones recibidas y para presentar solicitudes de autorización deben simplificarse, especialmente si se tiene en cuenta la actual crisis financiera de la Organización.

117. La Dependencia de Representación desempeña un papel muy importante en la coordinación y fiscalización de la actividad general de representación de las Naciones Unidas. Sin embargo, a juicio del Inspector, la Dependencia no está estructurada en forma adecuada para ello desde el punto de vista administrativo. Por tal razón, se encuentra constantemente sobrecargada de trabajo, lo que le ha impedido cumplir sus responsabilidades.

118. El proceso preparatorio dentro de los departamentos y oficinas debe organizarse mejor y fortalecerse a fin de eliminar los elementos superficiales y de rutina en una cuestión tan importante como esa.

119. Las actuales limitaciones financieras a que hace frente la Organización exigen que la asistencia a conferencias y reuniones sea más eficaz, racional y efectiva. Los departamentos y las oficinas deben guiarse por el principio general

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

de que no se debe decidir la participación en reuniones sin averiguar si los beneficios de tal participación compensarían en forma sustancial tanto los gastos financieros como la carga de trabajo conexa.

120. A pesar del hecho de que una mayor utilización de las oficinas sobre el terreno y de enlace contribuiría a generar importantes economías en los gastos de viaje, sólo se utiliza una pequeña parte de esas oficinas, cosa que la Organización debe reconsiderar dada su grave situación financiera.

121. La fiscalización que ejercen los departamentos con respecto a importantes aspectos de la representación (en primer lugar la necesidad del viaje, luego la duración de la estadía, el número de funcionarios que han de integrar la representación del departamento, etc.) no ha sido muy estricta. El Inspector está convencido de que la fiscalización por parte únicamente de la Dependencia de Representación sería insuficiente para lograr los objetivos establecidos en el documento ST/SGB/207/Rev.1. Esto requeriría que los propios departamentos mejoraran la cooperación, la organización y la fiscalización.

122. Es necesario que haya más orden y disciplina en la etapa de presentación de informes acerca de la representación y que se apliquen plenamente las disposiciones apropiadas del documento ST/SGB/207/Rev.1, que los jefes de departamentos y oficinas deben tener más en cuenta.

123. Los procedimientos y disposiciones relacionados con la fiscalización financiera no se han aplicado en forma adecuada. En especial, el Inspector ha encontrado algunas incongruencias en las prácticas de contabilidad, que tuvieron como resultado ciertas dificultades para saber cuál era la clave de contabilidad adecuada que se asignaba a la representación. Debe haber normas y prácticas uniformes para regular la fiscalización financiera.

124. Deben fiscalizarse constantemente la eficacia y la utilización de los recursos humanos y financieros que se utilicen en las actividades de representación de los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas. Sería imposible que los departamentos mantuvieran esa fiscalización sin examinar su propia experiencia. Unicamente sobre la base de su participación en reuniones internacionales podrán determinar la participación futura y, cuando corresponda, formular recomendaciones para mejorar aún más la representación.

125. Con respecto a la utilización de nuevas tecnologías, tales como la conferencia a distancia, para la representación, el Inspector se limitó a fijar una posición. No parece posible por el momento introducir los sistemas actuales de conferencia a distancia en la esfera de la representación. No obstante, considera que sería posible en un futuro cercano utilizar con ese fin sistemas tecnológicos avanzados.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

B. Recomendaciones

Recomendación 1

El Secretario General debe pedir una vez más a los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas que observen estrictamente las disposiciones que figuran en el documento ST/SGB/207/Rev.1, haciendo especial hincapié en los plazos relativos al envío de invitaciones y a la presentación de las solicitudes de autorización, así como en la preparación sustantiva de los representantes de las Naciones Unidas que asistan a conferencias y reuniones y en su participación adecuada.

Recomendación 2

La Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General debe reestructurarse desde el punto de vista administrativo de manera de aumentar su capacidad de trabajo para poner en práctica los actuales procedimientos de coordinación y aprobación con arreglo al documento ST/SGB/207/Rev.1, contribuyendo aún más en esa forma al logro de los objetivos allí formulados (véanse los párrafos 61, 62 y 117).

Recomendación 3

a) Debe reconsiderarse y reducirse drásticamente la práctica de la participación pasiva (párr. 73).

b) La asistencia de los departamentos de las Naciones Unidas a conferencias y reuniones debe limitarse a una sola persona.

c) Cuando en el lugar de celebración de una reunión existan oficinas de enlace o sobre el terreno, no deben autorizarse viajes desde la Sede con fines de representación, salvo que la reunión tenga un carácter muy especializado.

Recomendación 4

La duración de la asistencia a reuniones celebradas fuera de la Sede, que entrañaría gastos de viaje y dietas abultados, debe mantenerse al mínimo.

Recomendación 5

a) Deben uniformarse las normas y prácticas financieras, y deben adoptarse medidas correctivas para aplicar las disposiciones de fiscalización financiera conexas.

b) Los viajes oficiales para asistir a conferencias y reuniones deben codificarse correctamente (clave 222) sin mezclarlos con otras claves.

c) Debe comenzarse a utilizar una subclave para los viajes de representación a fin de separar este tipo de gasto de cualquier otro, asegurando en esa forma una mejor fiscalización financiera.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library

Recomendación 6

Los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas deben examinar y evaluar constantemente las actividades generales de representación de manera amplia y crítica. En especial, los departamentos que desempeñen amplias actividades de representación deben establecer procedimientos apropiados de supervisión a fin de evitar la superficialidad en la evaluación de su actividad de representación.

Recomendacion 7

Los servicios de las Naciones Unidas que se ocupen de innovaciones técnicas deben estar al tanto de las novedades relacionadas con la utilización de nuevas tecnologías con miras a incorporar sistemas avanzados tales como la conferencia a distancia, para la representación.

Digitized by Dag Hammarskjöld Library