LA REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONFERENCIAS Y REUNIONES

Parte B. Los organismos especializados

Preparado por

Ivan S. Kojić

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1988

JIU/REP/88/7
Ginebra, octubre de 1988

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

Parte B. Los organismos especializados

Preparado por

Ivan S. Kojić

Dependencia Común de Inspección

INDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCION	1 - 6	1
II.	BASE JURIDICA Y MARCO DE POLITICA DE LA REPRESENTACION	7 - 15	3
	A. Base jurídica	7 - 10	3
	B. Marco de política	11 - 15	4
III.	INVITACIONES	16 - 27	6
IV.	PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA DETERMINAR LA REPRESENTACION	28 - 49	9
	A. Disposiciones pertinentes	28	9
	B. Procedimientos estructurales	29 - 32	9
	C. Proceso de adopción de decisiones	33 - 39	10
	D. Autoridad de aprobación	40 - 42	11
	E. Utilización de las oficinas de enlace y de las oficinas locales	43 - 49	12

GE.88-03248/6682s

INDICE (continuación)

		Párrafos	Página
V.	PARTICIPACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES	50 - 74	13
	A. Preparación de la participación	50 - 58	13
	B. Participación	59 - 69	14
	C. Presentación de informes	70 - 74	16
VI.	ASPECTOS FINANCIEROS	75 - 82	18
	A. Gastos de la representación	75 - 77	18
	B. Control financiero y presupuestario	78 - 82	18
VII.	PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION	83 - 90	20
VIII.	TECNOLOGIA NUEVA	91 - 100	21
IX.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101 - 111	23
	A. Conclusiones	101 - 111	23
	B Recomendaciones		24

I. INTRODUCCION

1. El presente informe es el segundo informe sobre la representación, es decir, la parte B de un mismo estudio 1/, y abarca la participación de los organismos especializados 2/ en conferencias y reuniones internacionales. La expresión "conferencias y reuniones internacionales" 3/ utilizada en el presente informe se refiere a las conferencias y reuniones de carácter intergubernamental, interinstitucional o no gubernamental, e incluye las reuniones convocadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados. La palabra "representación" indica la participación de representantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las conferencias y reuniones internacionales.

2. Las actividades de representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen un carácter muy amplio y sus interrelaciones son de índole compleja. En particular, desde la creación del sistema de las Naciones Unidas, el desarrollo de las actividades de las organizaciones ha dado como resultado la multiplicación de las conferencias y reuniones a las que asisten, por diferentes motivos, representantes de las organizaciones. Por otra parte, la mayoría de las organizaciones se enfrentan con dificultades financieras. Esas son algunas de las razones, entre otras, por las que la "representación" se ha convertido en un tema importante.

3. El presente informe examina los procedimientos y mecanismos relacionados con la representación de los organismos especializados en conferencias y reuniones. Sus objetivos son examinar la utilidad y eficacia de la participación de los funcionarios y recomendar medios y criterios para aumentar su eficiencia y reducir los costos correspondientes, en particular teniendo en cuenta la crisis financiera con que se enfrentan actualmente muchas organizaciones y las iniciativas que llevan a cabo para solucionar esa crisis. Por consiguiente, la intención del Inspector no es oponerse a la participación en las conferencias y reuniones. Por el contrario, su intención es reducir la participación innecesaria sin que se vean afectadas la calidad de la asistencia y la imagen de los organismos especializados.

4. Los organismos especializados se caracterizan por su variedad y diversidad en diferentes aspectos como: estructura de organización, tamaño, carácter de la actividad y mandato concreto de cada organización. El estudio ha puesto de manifiesto que las diferencias entre unas organizaciones y otras afectan el modo como se aborda la cuestión de la representación. Por ejemplo, las organizaciones pequeñas tienen un sistema de gestión centralizado, mientras que las grandes han descentralizado las responsabilidades y funciones de la gestión de la representación. Asimismo, el carácter de las organizaciones afecta el tipo de reuniones a que se las invita, lo que crea diferencias en el modo en que se prepara la participación. El presente informe tiene en cuenta tanto las diferencias entre las organizaciones como sus aspectos comunes.

5. El Inspector tenía intención de utilizar un método comparativo para examinar los diversos aspectos de la representación de los organismos especializados. Sin embargo, de igual modo que en la parte A, esto no fue posible, ya que la información, particularmente la estadística, no se presentaba de modo que permitiera la comparación y, en algunos casos, era inexistente.

6. Al preparar la parte B del presente estudio, el Inspector elaboró un cuestionario, que después se revisó y se transformó en una versión más sencilla como resultado de sus consultas preliminares. Posteriormente, el cuestionario se envió a los organismos especializados. La mayoría de las respuestas al cuestionario fueron muy útiles, ya que le proporcionaron información exacta y amplia. Más tarde, el Inspector visitó casi todas las organizaciones para celebrar consultas a fin de aclarar determinadas cuestiones y completar su información. El Inspector agradece a todos los funcionarios correspondientes de cada organización su amable cooperación, que ha sido muy valiosa para preparar el presente informe.

II. BASE JURIDICA Y MARCO DE POLITICA DE LA REPRESENTACION

A. Base jurídica

1. La Carta de las Naciones Unidas

7. La base jurídica fundamental de la representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es, como se indica en la parte A, la Carta de las Naciones Unidas. De hecho, los organismos especializados son por definición organismos establecidos mediante acuerdos intergubernamentales, que tienen amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, relativas a las esferas económica, social, cultural, de educación, de sanidad y de otra índole, y que están vinculados con las Naciones Unidas de conformidad con las disposiciones del Artículo 63. Por consiguiente, el Artículo 63 de la Carta proporciona la base de los acuerdos de vinculación de las Naciones Unidas celebrados por el Consejo Económico y Social con los organismos especializados o por éstos entre sí. 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. Ese Artículo contempla "arreglos para que representantes de los organismos especializados participen... en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca [el Consejo], y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos". La "representación" existe en virtud de esos arreglos, sobre la base de la reciprocidad ("representación recíproca").

2. Acuerdos entre organismos

8. La mayoría de las disposiciones relativas a la representación recíproca contenidas en esos acuerdos de vinculación entre organismos son análogas, ajustándose a lo estipulado en el Artículo 70 de la Carta. Como también se explica en la parte A, este tipo de representación recíproca se caracteriza por la participación "sin derecho a voto", y tiene un carácter consultivo. Los representantes participan en las reuniones en la medida en que su organización esté interesada en los temas del programa o en las cuestiones que entren en el ámbito de sus actividades. Por otra parte, las disposiciones jurídicas constituyen únicamente posibilidades de participación pero no "invitaciones" a las reuniones. Por consiguiente, la participación en conferencias y reuniones requiere que los organismos que las celebran formulen las invitaciones.

3. Arreglos entre secretarías para la coordinación

9. Además de los acuerdos de vinculación, la Carta enuncia disposiciones análogas para la coordinación de "las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones" (Artículo 63, párr. 2). Sobre la base de esas disposiciones, el Consejo Económico y Social estableció un órgano llamado Comité Administrativo de Coordinación (CAC). Como órgano máximo de coordinación entre secretarías, el CAC ha elaborado diferentes programas y ha formulado recomendaciones. Muchas de las reuniones interinstitucionales se realizan en el marco de este órgano o de sus órganos subsidiarios. La participación de una organización en las reuniones del CAC se realiza sobre la base del compromiso formulado

en 1978 en una resolución del Consejo Económico y Social, compromiso que también figura en su estatuto. De modo análogo, los estatutos o mandatos de otros órganos interinstitucionales constituyen el fundamento de la participación.

4. Arreglos de trabajo

10. La representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas va más allá de las condiciones determinadas por la Carta y no se limita a la "representación recíproca". Además de los arreglos formales mencionados anteriormente, en el sistema de las Naciones Unidas existen "arreglos de trabajo" relativos, entre otras cosas, a las actividades de representación de cada organismo. Esos arreglos adoptan formas diferentes como: arreglos de trabajo, relaciones de trabajo, acuerdos de cooperación, intercambio de correspondencia, memorandos de entendimiento, etc. Esos arreglos se establecen no sólo con otros organismos especializados, sino también con organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales. Todos ellos constituyen la base de la representación de cada organización.

B. Marco de política

1. Constituciones

11. La constitución, o cualquier otro tipo de documento jurídico básico mediante el cual se establece cada organismo especializado, contempla la representación en el marco de las actividades de cooperación con otras organizaciones y sirve de fundamento a las actividades de representación.

2. Instrucciones internas

12. La mayoría de las organizaciones han establecido normas e instrucciones internas sobre la representación en conferencias y reuniones, cuya forma varía de una organización a otra. Varias organizaciones han elaborado una instrucción central (por ejemplo, el boletín del Director General, las circulares o los manuales), que puede compararse con el boletín del Secretario General de las Naciones Unidas. Habida cuenta de que el carácter y el tipo de las actividades difieren de una organización a otra, el ámbito y el alcance de esas instrucciones son muy variados. Algunas organizaciones grandes tienen funciones muy estructuradas en el ámbito de la representación. Sus normas e instrucciones internas han fijado procedimientos y mecanismos a diferentes niveles (por ejemplo, tramitación de invitaciones, aceptación de invitaciones, nombramiento de representantes, preparación, participación, presentación de informes, etc.) a fin de asegurar la participación eficiente y eficaz de los representantes de las organizaciones en conferencias y reuniones.

13. Por lo general, las organizaciones grandes han establecido procedimientos y normas escritos respecto de la representación en sentido estricto. Por ejemplo, la FAO ha establecido un procedimiento en el boletín del Director General para tramitar las invitaciones para asistir a reuniones de otras organizaciones. La OIT cuenta con una circular de instrucciones en que se definen las funciones de mantenimiento de las relaciones con otras organizaciones intergubernamentales y se establecen procedimientos de consulta dentro de la organización. En el caso de la OMS, las políticas y normas se establecen con carácter general y abarcan los aspectos más amplios de la

representación, lo que puede ser resultado de numerosos estudios llevados a cabo a lo largo de los años. Asimismo, la UNESCO ha establecido en sus manuales procedimientos detallados que se ocupan de las diferentes etapas de la representación. Por lo que respecta a las organizaciones más pequeñas, algunas de ellas (OACI, UPU y OMM) han establecido normas e instrucciones internas análogas, mientras que otras no disponen de ellas. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que casi todas las organizaciones tienen normas e instrucciones internas detalladas establecidas para fiscalizar los viajes oficiales. Además, en algunas organizaciones se proporcionan instrucciones y directrices concretas en las instrucciones que se dan directamente a los diferentes funcionarios nombrados para representarlas.

3. Reglamentos y estatutos del personal

14. En el reglamento y el estatuto del personal de cada organización figuran disposiciones jurídicas que se ocupan de algunos aspectos de la asistencia de los funcionarios a reuniones en calidad de representantes. Como esa representación tiene carácter oficial, la organización está obligada a considerar las cuestiones sobre la base del estatuto del personal si se produce alguna incidencia durante el viaje o la misión.

4. Documentos de presupuesto

15. El criterio y la forma de presentación de los documentos de presupuesto (tanto de los presupuestos por programas como de los presupuestos por objeto de los gastos) son muy diversos. Los presupuestos establecen los programas y las actividades de cada organización durante un período determinado, así como los gastos previstos que se derivan de la ejecución de esos programas y actividades. Los presupuestos de algunas organizaciones (UNESCO y UPU), son tan pormenorizados que en los documentos de presupuesto se enumeran todas las misiones que deben realizarse para participar en reuniones, estableciéndose de ese modo un marco sólido para la actividad de representación.

III. INVITACIONES

16. Como en el caso de las Naciones Unidas, la asistencia de representantes de los organismos especializados a conferencias y reuniones se basa principalmente en invitaciones y acuerdos formales. Sin embargo, esa base parece algo más amplia respecto de los organismos especialzados, ya que incluye otros tipos de acuerdos como: acuerdos de trabajo, acuerdos de cooperación, arreglos de trabajo ordinarios, intercambio de correspondencia, etc.

17. La práctica en ese ámbito varia de una organización a otra. Algunas organizaciones envían a sus representantes a las reuniones exclusivamente cuando se han recibido invitaciones, independientemente de que las relaciones se basen en la existencia de acuerdos formales. Otras organizaciones participan en las reuniones tanto sobre la base de acuerdos como sobre la base de invitaciones.

18. Como se indica en el párrafo 9, la asistencia a determinadas reuniones se contempla en los estatutos y, naturalmente, no se formulan invitaciones, aunque pueden enviarse cartas de notificación para recordar la fecha, el lugar y los temas del programa de la reunión.

19. Las invitaciones se reciben en forma escrita. Por lo general, se dirigen al jefe ejecutivo de la organización, aunque también pueden enviarse a los funcionarios correspondientes. En algunas organizaciones, el porcentaje de invitaciones recibidas por los funcionarios es relativamente alto (FAO, OMS y OMM), debido probablemente al carácter concreto de sus actividades. En cualquier caso, en esas organizaciones se deben enviar a los centros de coordinación copias de las invitaciones dirigidas a los funcionarios, a fin de que la cuestión adquiera carácter oficial si el funcionario tiene intención de asistir a la reunión como representante de la organización.

20. Algunas organizaciones distinguen entre el procedimiento correspondiente a las invitaciones recibidas por el Director General (como "invitaciones oficiales") y el correspondiente a las dirigidas a un funcionario concreto a título personal (las llamadas "invitaciones personales"). Según los procedimientos de la FAO, todas esas invitaciones se canalizan por conducto de la Dependencia de Relaciones Exteriores.

21. La OMS se ha adaptado más a la participación en las reuniones de los funcionarios concretos, sin necesidad de que se envíe una respuesta oficial. El manual de la OMS estipula procedimientos aplicables a las invitaciones dirigidas al Director General o a funcionarios concretos. Las invitaciones se envían a la sede y/o a las oficinas regionales. Sin embargo, la situación es bastante compleja, ya que en la sede y/o en las oficinas regionales pueden recibirse varias invitaciones respecto de las mismas reuniones, aunque esas invitaciones se coordinan y controlan cuidadosamente en la sede para evitar la duplicación y las ambigüedades en la correspondencia y para asegurar que se cumplan los criterios establecidos en las normas y reglamentos.

22. Por lo que respecta a las organizaciones que envían invitaciones, las cifras incluidas en las respuestas al cuestionario indican que aproximadamente el 40% de todas las invitaciones tienen origen en el sistema de las Naciones Unidas y el 60% proviene de organizaciones fuera del sistema de

las Naciones Unidas. En el caso de la OMS, habida cuenta de su carácter muy técnico, el 20% aproximadamente de las invitaciones proviene del sistema de las Naciones Unidas, el 12% de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y el resto de diversas instituciones internacionales médicas, sanitarias y parasanitarias.

23. Dependiendo de lo dispuesto en los manuales, normas, directrices e instrucciones internas de las organizaciones, las invitaciones se tramitan de modo diverso y por dependencias diferentes. En la mayoría de las organizaciones hay una dependencia de relaciones externas que actúa como dependencia central y como centro de coordinación de la organización en la esfera de la representación. En algunas otras organizaciones, las invitaciones son tramitadas tanto por las dependencias de relaciones externas como por las dependencias que se ocupan de los programas. En unas pocas organizaciones, las invitaciones son tramitadas paralelamente por los servicios correspondientes de la sede y por las oficinas regionales o por las oficinas de enlace.

24. La OIT tiene un método descentralizado de gestionar la actividad general de representación. Mientras que, por lo general, la oficina encargada de las relaciones entre las organizaciones se ocupa de las invitaciones procedentes de las Naciones Unidas, los otros organismos especializados, las organizaciones intergubernamentales y los órganos interinstitucionales, las invitaciones a las reuniones de las comisiones económicas y sociales regionales de las Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales regionales son tramitadas por las oficinas regionales.

25. En la mayoría de las organizaciones, el registro central o las dependencias correspondientes se encargan de registrar las invitaciones, y siempre se dispone de las estadísticas pertinentes. A ese respecto, la OMM tiene un método muy particular denominado "archivo de reuniones" en que se registra la información relativa a las invitaciones, tanto por la fecha de recepción como por la fecha de celebración de la reunión. Esa información se comunica a los departamentos técnicos para que formulen recomendaciones, y posteriormente se calculan los costos y se elabora un presupuesto para que el jefe ejecutivo pueda aprobar las propuestas de los departamentos. Sin embargo, hay algunas organizaciones que no registran ni archivan las invitaciones de modo periódico y apropiado. Por consiguiente, en esos casos sólo se dispone de información parcial sobre las invitaciones o bien se carece por completo de información.

26. De modo análogo al caso de las Naciones Unidas, muchas de las invitaciones recibidas por los organismos especializados llegan con retraso (a veces sólo llegan unos días antes del inicio de la reunión). Además, casi todas las organizaciones resaltaron las dificultades provocadas por la falta de documentos de antecedentes, que normalmente deben adjuntarse a cada invitación. Esa carencia no les permite evaluar adecuadamente las invitaciones a cada reunión, lo que impide que planifiquen de modo adecuado su calendario de participación. También ha habido otros obstáculos que se han opuesto a la preparación con éxito de una participación eficaz en las reuniones.

27. Las respuestas al cuestionario también indican que existen diferencias en el porcentaje de aceptación de las invitaciones recibidas (véase el

cuadro 1, infra), lo que pone de manifiesto que a la cuestión de la representación se aplican diferentes políticas y criterios, aparte de que sean diferentes las necesidades de participación en las reuniones. Como la información recibida es meramente indicativa, como se explica en el párrafo 5, es posible que se produzcan variaciones en la tasa de aceptación de cada organización.

Cuadro 1

Invitaciones recibidas/aprobadas

Organización	1985			1986		
	Recibidas	Aprobadas	Porcentaje de aceptación	Recibidas	Aprobadas	Porcentaje de aceptación
FAO	1 350	592	44%	1 260	661	52%
OACI a/	186	76	41%	171	72	42%
OIT b/	516	261	47%	489	247	46%
OMI	190	80	42%	160	75	47%
OMM d/	201	128	63%	243	118	49%
OMPI	n.d.*	67	n.d.	n.d.	90	n.d.
OMS	1 908	844	44%	1 782	750	42%
ONUDI	500	138	28%	243	79	32%
UIT	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	277	n.d.
UNESCO c/	670	263	39%	606	192	32%
UPU	115	68	59%	115	71	62%

* n.d. = No disponible.

a/ No se incluyen las invitaciones que se considera inmediatamente que no tienen interés para la OACI.

b/ Las cifras no incluyen las invitaciones a las reuniones de organizaciones de trabajadores y de empleadores, organizaciones intergubernamentales regionales y comisiones económicas y sociales regionales de las Naciones Unidas.

c/ Las cifras se refieren a las invitaciones tramitadas por el Sector de Relaciones Exteriores. Por consiguiente, las invitaciones recibidas por los sectores de programas y rechazadas inmediatamente no se incluyen en el cuadro.

d/ Las cifras se refieren a las invitaciones tramitadas por la Oficina del Secretario General. Las invitaciones rechazadas inmediatamente no se incluyen en el cuadro. Tampoco se incluyen en esas cifras varias invitaciones a reuniones administrativas interinstitucionales celebradas en Ginebra.

IV. PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS PARA DETERMINAR LA REPRESENTACION

A. Disposiciones pertinentes

28. Con respecto a la determinación de la representación, en los manuales, normas e instrucciones internos de la mayoría de las organizaciones se enuncian los procedimientos y mecanismos de coordinación, como ya se ha indicado en el capítulo II. También se mencionó la diversidad que existía entre los diferentes manuales respecto de la forma, la precisión, la amplitud, etc.

B. Procedimientos estructurales

29. En la parte A 4/ se hacía referencia a la estructura de dos niveles para la determinación de la representación que se había establecido de conformidad con el boletín del Secretario General. Esos niveles son: i) los departamentos, que constituyen el primer mecanismo de selección, y ii) la Dependencia de Representación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, que es la autoridad que adopta la decisión definitiva. Sin embargo, en los organismos especializados, el proceso de adopción de decisiones está estructurado de modo muy diferente que en las Naciones Unidas.

30. En la mayoría de las organizaciones, la función de coordinar la actividad de representación corresponde a la dependencia particular que actúa de centro de coordinación y que por lo general se denomina Oficina de Relaciones Externas, Oficina de Asuntos entre Organismos, etc. Las funciones de esa dependencia consisten en recibir invitaciones, mantener un registro de éstas, realizar consultas con los departamentos sustantivos y contestar oficialmente a las invitaciones. En algunas organizaciones, esa dependencia desempeña un papel más importante al estar autorizada a influir en las decisiones que se refieren a asuntos de política general. Normalmente, esas dependencias sólo adoptan decisiones sobre la aceptación de las invitaciones y el nombramiento de los representantes. Por lo general, no deciden la duración de las misiones, el contenido de las declaraciones, la preparación de la participación y la presentación de informes, asuntos que son competencia de los departamentos sustantivos. Por lo que se refiere a las funciones prácticas y la capacidad de influencia que tienen esas dependencias de coordinación, el Inspector ha observado grandes diferencias. Cuando se ocupan de la aceptación de las invitaciones y el nombramiento de los representantes, los departamentos sustantivos pueden proporcionar asesoramiento técnico. Sin embargo, esos departamentos no siempre están muy bien informados sobre las cuestiones de política. Unicamente la dependencia de coordinación tiene una función de control y supervisión, en virtud de la cual interviene en el proceso de adopción de decisiones.

31. Las organizaciones pequeñas (OMI, UPU, OMPI y OMM), que han centralizado el sistema de gestión, no disponen de ese tipo de dependencia, y los procedimientos conexos están bajo el control directo de los jefes ejecutivos o de sus oficinas.

32. La UIT cuenta con procedimientos concretos para el proceso de adopción de decisiones, coherentes con su estructura de organización. Por lo general, el Comité de Coordinación adopta todas las decisiones relativas a la participación en reuniones. Sin embargo, en los casos en que las reuniones

tienen interés solamente para un órgano permanente particular de la UIT, dicho órgano puede llevar a cabo el examen de las invitaciones y decidir la participación.

C. Proceso de adopción de decisiones

33. EL proceso de adopción de decisiones varía de unos órganos especializados a otros. Esa diversidad está constituida por elementos diversos como: i) si el sistema es centralizado o no, ii) el papel de la dependencia de coordinación, iii) el mandato general y el mandato de organización de cada una de las organizaciones, etc.

34. En la FAO, la dependencia que coordina la representación es la Dependencia de Relaciones Exteriores de la Oficina de Asuntos entre Organismos y la autoridad que adopta la decisión es el Director o el Subdirector General (cuando corresponda). Hay otra dependencia que actúa de ese modo: la Oficina del Director General, que es la dependencia de supervisión final. Sin embargo, en virtud de las medidas de austeridad adoptadas recientemente para enfrentarse a la crisis financiera, los procedimientos se revisaron de modo que todas las decisiones sobre representación que supusieran gastos debían ser adoptadas por la Oficina del Director General. Unicamente en los casos en que no hay consecuencias financieras la decisión la adopta la Dependencia de Relaciones Exteriores.

35. La OMS tiene una dependencia central de coordinación que se ocupa de tramitar las invitaciones. Todas las invitaciones (inclusive las invitaciones enviadas a los funcionarios) se mandan a esa dependencia para registrarlas, transmitirlas al programa o los programas interesados y/o a las oficinas regionales y realizar todas las actividades complementarias conexas. Dentro del programa de que se trate se llevan a cabo consultas sustantivas que servirán de base para adoptar la decisión final sobre la asistencia. Los directores de programas adoptan la decisión teniendo debidamente en cuenta su prioridad y la disponibilidad de recursos. La invitación se transmite a continuación a la dependencia encargada del presupuesto, para el control financiero, y a la dependencia central de coordinación, para que verifique si la decisión está conforme con la política general de la OMS y si hay algún conflicto desde el punto de vista de la coordinación. Cuando a una reunión asisten más de tres representantes, se consulta al Subdirector General o a los Subdirectores Generales correspondientes.

36. En la OIT, las relaciones con otras organizaciones intergubernamentales se gestionan de modo descentralizado. Las funciones relativas a la representación están compartidas entre un centro de coordinación y los departamentos interesados, bajo la supervisión global del Director General Adjunto encargado del sector de las relaciones. Los procedimientos varían según el carácter de las organizaciones que formulan las invitaciones. La oficina encargada de las relaciones entre las organizaciones es el centro de coordinación para las invitaciones procedentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados y otras organizaciones internacionales mundiales. Después de consultar con las dependencias técnicas pertinentes, esa oficina prepara las respuestas a las invitaciones en nombre del Director General. Las invitaciones a las reuniones de las organizaciones de trabajadores y empleadores y de las organizaciones no gubernamentales son tramitadas por los departamentos interesados respectivos después de celebrar consultas con las

dependencias técnicas correspondientes. Además, el Departamento de Cooperación Técnica, entre otras cosas, representa a la OIT en las reuniones que se ocupan de cuestiones operacionales y sirve de centro coordinador de las relaciones con diversos organismos de financiación.

37. Se debe prestar atención a las invitaciones dirigidas directamente a los funcionarios, con respecto a lo cual el boletín del Director General de la FAO cuenta con una disposición concreta. Según ésta, el funcionario no debe comprometerse respecto de su asistencia y debe transmitir la invitación a la Oficina de Asuntos entre Organismos. Al mismo tiempo, el funcionario debe informar a quien formuló la invitación que ésta debe dirigirse al Director General. Esa disposición es muy útil para mantener un control estricto de las decisiones de los funcionarios de asistir a reuniones oficiales por iniciativa propia, sin autorización de la organización. A ese respecto, algunas otras organizaciones aplican procedimientos más estrictos. En la UNESCO, por ejemplo, el Director General mismo, sobre la base de la recomendación del Subdirector General o del Director de que se trate, adopta la decisión de si debe enviarse a uno o varios representantes que hayan recibido invitaciones personales.

38. Por lo que se refiere a las razones de la aceptación, en primer lugar se presta atención a la pertinencia que las cuestiones que deben tratarse tienen para el mandato de la organización, y en segundo lugar a la posibilidad de una contribución sustantiva del representante a la reunión, así como a la cuestión de los recursos financieros. La reciprocidad desempeña un papel secundario a la hora de aceptar una invitación.

39. Al nombrar a los representantes, en primer lugar se presta atención a la experiencia y el conocimiento técnico necesarios para ocuparse del tema, y en segundo lugar al nivel de la reunión (particularmente en el caso de reuniones de alto nivel), y al lugar de celebración, a fin de que, siempre que sea posible, asistan los funcionarios de las oficinas locales o regionales.

D. Autoridad de aprobación

40. Como se ha explicado anteriormente de modo somero, la autoridad que da la aprobación final es el jefe ejecutivo de cada organización, al menos en el caso de las organizaciones pequeñas. En otros casos, esa autoridad puede delegarse a su adjunto o a cualesquiera otros funcionarios competentes. Tanto si disponen o no de un sistema centralizado de gestión, algunas organizaciones reservan a sus jefes ejecutivos la función de aprobación en lo relacionado con las consecuencias para las políticas, el interés general de la organización o las consideraciones institucionales.

41. En algunas organizaciones, las propuestas y las aprobaciones se deciden en un mismo nivel y no hay distinción entre las funciones de propuesta y de aprobación. El Inspector ha llegado a la conclusión de que este procedimiento es característico de las organizaciones cuyos departamentos disfrutan de un grado elevado de autonomía, independientemente del tamaño de las organizaciones.

42. En algunas organizaciones, las secciones de finanzas y de presupuesto tienen una función de supervisión e intervienen en el proceso de decisión de los jefes ejecutivos, pudiendo incluso modificar sus decisiones.

E. Utilización de las oficinas de enlace y de las oficinas locales

43. A diferencia de la práctica existente en algunos departamentos de las Naciones Unidas, los organismos especializados aprovechan considerablemente sus oficinas de enlace y sus oficinas locales para la asistencia a las reuniones. Se han creado oficinas de enlace con el fin concreto de seguir las reuniones y enlazar con las sedes de las organizaciones, en ciudades como Nueva York y Ginebra y en otras ciudades en que se realizan reuniones a menudo.

44. En relación con las oficinas locales o regionales, se ha puesto de manifiesto que las crisis financieras de la mayoría de las organizaciones ha dado como resultado que se recurra más a ellas para asistir a reuniones que se celebran en sus regiones respectivas.

45. Por otra parte, las normas y directrices internas de algunas organizaciones permiten una mayor independencia a esas oficinas, mediante la limitación de la adopción de decisiones por la sede respecto de la aceptación de invitaciones a las reuniones de carácter técnico y regional.

46. La descentralización de la representación que existe en la OMS se explica por la amplia variedad de personas elegidas para representar a esa organización en las reuniones internacionales. Aparte de los funcionarios de la sede, la representación puede realizarse por el personal de las oficinas regionales y, cuando es viable, por miembros de los grupos de expertos asesores, por las oficinas técnicas de los centros que colaboran con la OMS, o por consultores, asesores temporales, miembros nacionales de un grupo científico, etc. Desde el punto de vista financiero y profesional, esto está justificado y representa un modo eficaz de abordar la representación en una organización con un mandato muy concreto.

47. En la OIT, los departamentos regionales sobre el terreno se ocupan de las invitaciones a las reuniones de las organizaciones intergubernamentales regionales y de las comisiones económicas y sociales regionales de las Naciones Unidas.

48. Otras organizaciones (FAO, ONUDI y UNESCO) tienen prácticas análogas. La FAO ha explicado que, debido a las medidas de austeridad, las oficinas locales se utilizan más que antes para fines de representación, ya que el presupuesto es muy limitado. Sin embargo, al pedir a esas oficinas que participen en la reunión, la dependencia central de coordinación debe consultar la cuestión con el departamento que se ocupa de los asuntos regionales. En el caso de la OACI, aunque los expertos de las oficinas regionales representan frecuentemente a esa organización en las reuniones en su región, la decisión correspondiente se adopta siempre en la sede.

49. La OMM, que sólo tiene dos pequeñas oficinas regionales fuera de su sede, pide muy a menudo a los directores de los servicios meteorológicos nacionales que se ocupen de nombrar a un funcionario técnicamente competente para que participe como representante de la organización en las reuniones que se celebran en sus países o en la región cercana. Esto entraña un costo pequeño o nulo para la organización. Ese procedimiento es particularmente útil cuando sólo se debaten asuntos científicos y técnicos.

V. PARTICIPACION EN CONFERENCIAS Y REUNIONES

A. Preparación de la participación

50. La mayoría de las organizaciones han incluido en sus manuales una sección sobre la preparación a fin de asegurar que en las conferencias y reuniones se presente su posición de modo adecuado y con éxito.

51. En algunas organizaciones, las disposiciones son amplias y muy pormenorizadas, por lo que pueden ser útiles como base de una labor preparatoria exhaustiva; sin embargo, en otras organizaciones, esas disposiciones son reducidas o representan únicamente un resumen.

52. En las organizaciones en que no hay norma alguna sobre la preparación, los representantes se ocupan de ese aspecto de modo muy espontáneo y a veces superficial. Sorprendentemente, incluso algunas organizaciones que tienen una actividad de representación notable también entran en esa categoría.

53. La preparación varía dependiendo del nivel de los asistentes, el tipo y el programa de la reunión y las necesidades y el interés concretos de la organización en presentar su posición en las reuniones.

54. La preparación mínima incluye consultas de los archivos, documentos de antecedentes, instrucciones dadas por las dependencias técnicas y preparación de declaraciones orales o, más frecuentemente, escritas. De ese modo se prepara casi la mitad de las actividades de asistencia. Como se menciona en el párrafo 26, la recepción tardía de invitaciones y la falta de documentos de antecedentes han constituido obstáculos para la preparación adecuada de la participación.

55. En las organizaciones que prestan más atención a ese aspecto de la representación, la preparación se organiza de modo más cuidadoso. En la OMS, el representante nombrado consulta los informes de las reuniones anteriores, reúne documentación, hace investigaciones, mantiene correspondencia con la organización que envía la invitación (siempre que sea necesario) y prepara documentos sobre su propia contribución que, por lo general, son aprobados a un nivel más alto. La OMM sigue un procedimiento análogo.

56. En la FAO, además de ese procedimiento usual, la labor preparatoria incluye a veces la convocación de reuniones entre divisiones o la solicitud de comentarios escritos de las dependencias interesadas relativos a la posición de la organización sobre el tema que se debatirá. Antes de su partida, los representantes de la UNESCO reciben instrucciones muy pormenorizadas, tanto oralmente como por escrito, siempre que es necesario. En el caso de la FAO y la OMI, los documentos escritos que se elaboren son supervisados habitualmente por los directores de los departamentos interesados, aunque hay casos en que incluso se requiere la supervisión especial del Director General o la aprobación del Secretario General. Las normas de la UPU contemplan la celebración de encuentros periódicos con el Director General sobre el programa de la reunión y las declaraciones, en caso de que se vaya a formular alguna.

57. En la práctica de la OACI, los representantes reciben instrucciones adecuadas de su supervisor, que pueden haber sido aprobadas por el Secretario General o incluso por el Presidente del Consejo de la OACI, dependiendo de la importancia de la reunión.

58. Cuando la participación está asegurada por los funcionarios de las oficinas regionales o de enlace de la FAO y la OMS, la dependencia interesada de la sede tiene que proporcionarles instrucciones adecuadas y la información necesaria para que puedan representar de modo conveniente a la organización.

B. Participación

59. En los manuales de los organismos especializados no hay disposiciones relativas a la asistencia a conferencias y reuniones, a diferencia de lo que sucede en las Naciones Unidas, en que el boletín del Secretario General incluye disposiciones precisas que determinan la actividad sustantiva de los representantes durante las deliberaciones de las reuniones.

60. Sin embargo, habida cuenta de que las respuestas al cuestionario relativas a este sector se han ocupado de casi todos los aspectos de la asistencia, las organizaciones deben haber establecido en la práctica normas sobre esa cuestión y deben haber logrado experiencia basada en el trabajo cotidiano.

61. Dependiendo del carácter de las invitaciones y del tipo de las reuniones, así como de las necesidades particulares de la organización que cursa las invitaciones, la participación de los organismos especializados puede ser activa o pasiva.

62. La participación activa está encaminada a lograr un alto grado de actividad de los participantes en las reuniones, mediante, por ejemplo, la formulación de declaraciones, la presentación de informes o documentos de trabajo, la participación en la elaboración de resoluciones o en los grupos de trabajo o las comisiones y, en particular, la realización de funciones concretas como presidentes, relatores, etc. Como se explica en el capítulo II, en muchos casos la representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puede llevarse a cabo a nivel de "observadores" o "consultores" sin derecho a voto. Sin embargo, el nivel de participación en las reuniones no tiene nada que ver con el carácter de la participación. Sea cual sea el nivel de los representantes (como miembros de una reunión determinada o como "observadores"), los participantes pueden desempeñar un papel activo en la reunión.

63. Por otra parte, la participación pasiva consiste en la mera presencia, sin realizar otra actividad en la reunión. Esa participación no entraña contribución alguna, bien sea a las deliberaciones de la reunión o a los departamentos interesados una vez que ésta ha concluido. Por consiguiente, ese tipo de participación se realiza únicamente por razones de protocolo o de cortesía institucional y es, por naturaleza, pasiva.

64. Por lo general, los representantes de los organismos especializados participan activamente en las conferencias y reuniones, muchas de ellas relativas a asuntos técnicos que caen en el ámbito de su mandato.

65. Por lo que se refiere al número total de reuniones a las que se asiste, la comparación de las cifras correspondientes a 1985 y 1986 muestra que no se han producido cambios importantes.

66. Con respecto al número de representantes por reunión, la situación fue casi la misma en 1986 en comparación con 1985. Además, los datos concretos indican que, como promedio, a cada una de las reuniones asistió más de un representante (de 1,03 a 1,65) (véase el cuadro 2, infra).

Cuadro 2

Número de representantes por reunión

Organización	1985			1986		
	Número de reuniones a que se asistió	Número de representantes enviados	Promedio por reunión	Número de reuniones a que se asistió	Número de representantes enviados	Promedio por reunión
FAO	592	783	1,32	661	807	1,22
OACI	76	95	1,25	72	83	1,15
OIT	223	367	1,65	209	303	1,45
OMI	80	85	1,06	75	82	1,09
OMM a/	128	138	1,08	118	141	1,19
OMPI	67	71	1,05	90	93	1,03
OMS	844	n.d.	n.d.	750	873	1,16
ONUDI	138	n.d.	n.d.	79	n.d.	n.d.
UIT	n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
UNESCO	263	n.d.	n.d.	192	n.d.	n.d.
UPU	68	77	1,13	71	77	1,08

* n.d. = No disponible.

a/ No se incluyen las reuniones entre organismos celebradas en Ginebra.

67. De conformidad con las respuestas al cuestionario, los representantes de los organismos especializados asisten por lo general a los períodos de sesiones completos. Sin embargo, en algunos casos los funcionarios asisten a ellos mientras se debate el tema del programa que tiene interés para la organización. Por principio también se asiste a los períodos de sesiones cortos durante toda su duración, aunque la asistencia a las reuniones más largas se limita al debate de los temas que tienen importancia particular para la organización. En la OMI se plantea un problema cuando la duración de la reunión supera una semana y se adoptan medidas para limitar el período de

asistencia a una semana. En cualquier caso, el período de asistencia se determina por lo general antes de la reunión, aunque los representantes pueden decidir por sí mismos modificarlo mientras se celebra la reunión sobre la base de la marcha de ésta.

68. El Inspector ha observado que los organismos especializados utilizan las oficinas locales y regionales (en caso de que existan) a los efectos de la representación más de lo que las utilizan las Naciones Unidas. Esta es la práctica y la política de la FAO, la OACI (que se aplica al 60% de las reuniones), la UNESCO y la OMS, y en cierta medida de la OIT, la OMI y la OMM. Los manuales de la OMS, la FAO y la OACI contienen disposiciones detalladas sobre la representación por funcionarios de las oficinas regionales, y las cifras muestran una práctica muy extendida a ese respecto.

69. En algunas organizaciones, la función de representación la desempeñan con resultados positivos las oficinas de enlace respectivas en Nueva York y Ginebra. Esa es la práctica de la FAO, la ONUDI, la OMS y la OMPI. En los últimos años, debido a las dificultades financieras, se adoptó una decisión de política que preveía una mayor asistencia del personal de las oficinas de enlace a las reuniones, con objeto de limitar los viajes desde la sede.

C. Presentación de informes

70. En la mayoría de las organizaciones, los procedimientos de presentación de informes deben ajustarse a las instrucciones vigentes. Los arreglos son diferentes de una organización a otra. Las disposiciones pertinentes que figuran en los manuales administrativos son cortas y explícitas o muy elaboradas y exactas. Algunas organizaciones (como la FAO) han establecido disposiciones estrictas que requieren que el representante presente un informe satisfactorio de que se tramite su solicitud de reembolso de los gastos de viaje. En lo que se refiere al plazo de presentación, algunos manuales fijan el lapso de una semana y otros permiten 30 días desde el final de la reunión.

71. En las otras organizaciones no existen normas o instrucciones relativas a la presentación de informes, lo que entraña que se carezca de una política bien definida de las organizaciones y pone de manifiesto el modo superficial de abordar esa fase importante de la representación.

72. De igual modo que los departamentos de las Naciones Unidas, los organismos especializados tienen las clases usuales de informes: informes orales o escritos, informes resumidos o informes mixtos. La clase de informe depende del nivel de la asistencia y, por consiguiente, del papel que el representante debe desempeñar en la reunión.

73. El Inspector considera que los informes escritos son más frecuentes en la práctica de los organismos especializados que en la de las Naciones Unidas. Por otra parte, algunos de los organismos especializados, particularmente los que tienen una actividad notable de representación, piden a sus representantes que presenten un documento amplio en que figuren: a) una evaluación de los acontecimientos principales durante las deliberaciones de la reunión; b) una evaluación de los aspectos importantes y de los resultados de la asistencia; c) un resumen de las recomendaciones en que se indiquen las actividades complementarias que deben realizarse; y d) una explicación en caso de que la reunión tenga consecuencias de política importantes.

74. De modo análogo que respecto de las Naciones Unidas, también en este caso el Inspector ha llegado a la conclusión de que a veces no se cumplen de modo estricto las disposiciones en que se exige la presentación de informes al final de cada reunión. Esto representa una deficiencia del mecanismo de supervisión de las organizaciones interesadas. La falta de informes puede redundar en detrimento del procedimiento global de supervisión.

VI. ASPECTOS FINANCIEROS

A. Gastos de la representación

75. Se estima que las organizaciones examinadas gastan aproximadamente un promedio de un 2 a un 3% de su presupuesto ordinario en la representación. Esto es sólo una estimación, ya que la mayoría de las organizaciones no tienen una asignación presupuestaria concreta para la representación, que normalmente se engloba en la asignación general para "viajes oficiales" o "viajes en comisión de servicio". Por consiguiente, la mayoría de las organizaciones indican en sus respuestas al cuestionario que no disponen de información sobre los gastos de la representación. Desde un punto de vista técnico, sería posible determinar los gastos realizados en la representación mediante el número de codificación de las cuentas relativas a ese objeto de los gastos.

76. Esta sería una labor que requeriría mucho tiempo, aunque algunas organizaciones (FAO, OMI y UPU) han hecho lo posible para proporcionar esas cifras. Incluso cuando sí existían esos números de codificación (UNESCO) se ha explicado que esa labor no correspondía necesariamente al objetivo del presente estudio. Lo mismo había sucedido en el caso de las Naciones Unidas. El hecho de que numerosas organizaciones sigan la práctica de combinar misiones diferentes, lo cual es racional y permite obtener ahorros, también hace difícil calcular los gastos reales de la representación.

77. Además, todas las organizaciones tienen atribuciones para hacer transferencias de asignaciones entre objetos de los gastos. En conclusión, habida cuenta de que los datos sobre los gastos serían parciales, el Inspector decidió no presentar los gastos de representación reales en el presente estudio.

B. Control financiero y presupuestario

78. En la parte A, el Inspector indicó que las deficiencias principales en materia de control financiero de la representación eran las siguientes: i) los procedimientos de trabajo para la autorización de los gastos oficiales del personal para asistir a reuniones permiten enviar a funcionarios en misión sin la autorización adecuada; ii) la asignación de códigos a las cuentas es con frecuencia incorrecta; y ii) el control de la utilización de otros fondos mediante el mecanismo de los préstamos internos es poco estricto.

79. En primer lugar, por lo que se refiere a los procedimientos deficientes, en el ínterin se ha revisado el boletín del Secretario General con miras a perfeccionar el procedimiento. En virtud del nuevo procedimiento, la aprobación de la Dependencia de Representación es un requisito previo para emitir la autorización de viaje (formulario PT.8) que permite efectuar la adquisición de billetes, el pago de las dietas, etc. Se ha observado que en casi todos los organismos especializados es imposible enviar a los funcionarios en misión sin autorización. En algunas organizaciones, en particular en las organizaciones centralizadas más pequeñas, la realización de los viajes oficiales está controlada directamente por los jefes ejecutivos. En las organizaciones mayores, aunque esos procedimientos no están bajo control directo de los jefes ejecutivos, los procedimientos de autorización de las misiones y los viajes se han establecido de tal modo que no es posible

adquirir los billetes si no se obtiene la autorización apropiada. En el caso de la FAO, en virtud de sus medidas de austeridad, todos los viajes de representación que tienen consecuencias financieras requieren la autorización de la Oficina del Director General.

80. En segundo lugar, los organismos especializados no se han ocupado suficientemente de la cuestión de la asignación frecuente de códigos incorrectos. Casi ninguna organización dispone de una asignación presupuestaria o de una cuenta para la "representación" en sentido estricto. Aparte de las Naciones Unidas, la única excepción es la cuenta de la UNESCO para "representación". Sin embargo, ese concepto no se corresponde necesariamente con la "representación" examinada en el presente estudio. En el caso de la OMI, su asignación para "viajes oficiales" se gasta por completo a los fines de la representación. Esto provoca dificultades para obtener de las organizaciones información financiera comparable.

81. En tercer lugar, las transferencias internas temporales entre objetos de los gastos son prerrogativa de cada organización. A ese respecto no se han encontrado deficiencias; sin embargo, esa práctica ha creado dificultades al Inspector respecto de la evaluación de la situación real de la representación.

82. Como resultado de los debates con los funcionarios competentes de las organizaciones, se ha demostrado que ésa es una cuestión que también entra dentro del control presupuestario. En los casos en que la presupuestación se hace de modo muy preciso, es decir, que todas las misiones se incluyen en el presupuesto, un buen control presupuestario permitiría la ejecución eficiente de las misiones de los representantes de las organizaciones para asistir a reuniones. A ese respecto conviene mencionar que los órganos rectores de algunas organizaciones someten a examen las misiones (OACI, UNESCO y UPU).

VII. PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION

83. Es evidente que el examen constante y los resúmenes y análisis periódicos de la participación en conferencias y reuniones son muy importantes para una evaluación de la actividad global de representación de las organizaciones. Es mediante la supervisión como las organizaciones pueden comprobar continuamente si se respetan los criterios y principios establecidos en sus reglamentos y normas sobre la representación. Y es sobre la base de esas evaluaciones que dichas organizaciones pueden llegar a conclusiones sobre su participación futura.

84. En la mayor parte de las organizaciones, los manuales administrativos sobre representación no contienen disposiciones relativas a la supervisión. Esto hace difícil determinar las políticas de esas organizaciones en materia de supervisión.

85. Sin embargo, de conformidad con las respuestas al cuestionario, más de la mitad de las organizaciones han establecido en la práctica procedimientos formales de supervisión.

86. El método de supervisión varía considerablemente de una organización a otra. Algunas organizaciones (OMS, FAO y UNESCO) han establecido una supervisión amplia que abarca todas las etapas de la representación. Además de la justificación original de la participación en la reunión y de la evaluación de la eficacia de la representación en general se elaboran informes concretos sobre la representación. Esos informes también incluyen una evaluación de las conclusiones de los representantes sobre las deliberaciones de la reunión, así como sus recomendaciones respecto de las actividades complementarias futuras.

87. Los exámenes periódicos se realizan únicamente en un número reducido de organizaciones (OACI, UNESCO y UPU) en que los órganos rectores examinan sus propias actividades de representación. En las demás organizaciones, los exámenes se llevan a cabo trimestralmente o anualmente, a nivel de toda la organización o a nivel de departamento.

88. Otras organizaciones supervisan su representación caso por caso, sin hacer ningún tipo de resúmenes o análisis periódicos. Esta supervisión se lleva a cabo por los sectores de relaciones externas, a veces en colaboración con los departamentos o con otras dependencias interesadas.

89. Según las conclusiones del Inspector, las organizaciones centralizadas pequeñas administran bien el proceso de supervisión, mientras que las grandes tienen bastantes dificultades para llevar a cabo la supervisión.

90. Es evidente que existen problemas reales en las organizaciones que no supervisan su representación. En esas organizaciones, ni siquiera se presentan periódicamente informes de los representantes sobre la asistencia a las reuniones, que puedan servir como base para la supervisión. En opinión del Inspector, esto pone de manifiesto que las organizaciones tienen una actitud de espontaneidad respecto de la representación, y subestiman esa importante esfera de actividades.

VIII. TECNOLOGIA NUEVA

91. La investigación de medios y criterios para racionalizar la actividad de representación, en particular para hacerla menos cara, ha llevado al Inspector a examinar la posibilidad de introducir tecnología avanzada en la esfera de la representación. La cuestión es si se pueden sustituir las conferencias cara a cara por medios más económicos que tengan la misma eficiencia. La opción más apropiada entre los diversos sistemas parece ser la de teleconferencias.

92. Una teleconferencia es una reunión realizada por medios electrónicos entre participantes que se encuentran en dos o tres lugares separados entre sí. El avance de las tecnologías nuevas ha contribuido enormemente al desarrollo de técnicas de teleconferencias.

93. Según sean las posibilidades ofrecidas, la técnica de las teleconferencias puede clasificarse generalmente en tres tipos: a) sistema basado en el correo electrónico, b) audioconferencias y c) conferencias audivisuales.

94. El sistema basado en el correo electrónico (a) también se denomina "conferencias por computadora". Mediante la utilización de una terminal, todos los participantes, estén donde estén, tienen acceso a la misma computadora, bien directamente o por medio de una red, así como a un mismo archivo de esa computadora. Un participante que desee hacer una aportación a la teleconferencia escribe sus notas utilizando el sistema de procesamiento de textos. Esa información queda almacenada en un archivo particular, que todos los participantes pueden leer en la pantalla mediante la recuperación de esa información. De igual modo, los participantes pueden escribir sus comentarios u otras notas en ese mismo archivo. Ese tipo de teleconferencia no está vinculado al factor cronológico y puede mantenerse durante años.

95. La audioconferencia (b) permite a los participantes, que se encuentran alejados unos de otros, comunicarse entre sí mediante la voz, utilizando equipo de audio. Este sistema también puede ofrecer a los participantes en lugares diferentes la capacidad de compartir gráficos, textos o diagramas mediante facsímil o mediante pizarra electrónica.

96. El método más complejo es el uso de las telecomunicaciones audiovisuales (c). Ese sistema también se llama videoconferencias y visioconferencias 5/. Esta técnica funciona mediante televisores o vídeos basados en computadora, a los que se transmiten las imágenes por conducto de satélites u otras líneas de comunicación, lo que permite a los participantes ver la imagen de los demás participantes en la conferencia. Con las técnicas más avanzadas de ese sistema, los participantes pueden verse, relacionarse y hablar simultáneamente con otros participantes que se encuentran en lugares remotos (es decir, mediante un sistema "en línea"). Además, esto permite transmitir y ver diapositivas y documentos. Desde un punto de vista técnico, el modo de mostrar las imágenes se realiza en "sentido único" o mediante "interacción en doble sentido". El primer sistema permite a los participantes ver y oír al conferenciante, pero no lo contrario. El segundo sistema permite tanto al conferenciante como a los participantes ver, oír y debatir de modo interactivo desde lugares diferentes. Ya existen centros de conferencias que proporcionan este servicio. Dependiendo de la capacidad de memoria, del tipo de equipo utilizado y de las modalidades de transmisión de datos disponibles, la

frecuencia de renovación de las imágenes varía de varias veces por minuto a varias veces por segundo.

97. Hasta principios del decenio de 1980, el costo de enviar una señal de video (televisión) entre lugares remotos requería una mayor capacidad de anchura de banda, lo que era extremadamente caro. La introducción del procesador de imágenes o codec, que lleva a cabo una conversión numérica de la señal de vídeo, elimina las repeticiones en cada videograma (como la información estacionaria de fondo) y comprime la señal para que requiera menos anchura de banda, lo que ha convertido a las teleconferencias en un sistema de comunicaciones económico.

98. Como resultado de la instalación de redes numéricas entre las ciudades más importantes de Europa, los Estados Unidos y el Canadá, el servicio de teleconferencias se ha convertido en un mecanismo económico. En Ginebra, el Centro Internacional de Conferencias de Ginebra está equipado con un servicio de teleconferencias que podría ser utilizado por las oficinas ubicadas en esa ciudad, habida cuenta de que la conexión electrónica entre los Estados Unidos, el Canadá y Suiza está asegurada mediante un satélite INTELSAT.

99. Por consiguiente, el sistema de teleconferencias ofrece diferentes posibilidades a los participantes en conferencias que se encuentran en lugares diferentes, a saber: establecer comunicaciones, intercambiar información, compartir gráficos, cifras y textos impresos, etc. Como sustitutivo y como complemento de las reuniones cara a cara, el sistema de teleconferencias, particularmente el sistema audiovisual o de videoconferencias, permitiría y reducir considerablemente los gastos, ahorrar tiempo y aumentar la eficiencia. Además, las aplicaciones del sistema podrían desarrollarse según las necesidades de cada conferencia y el avance de las tecnologías nuevas.

100. El cuestionario incluiría y una sección particular relativa a la posible introducción de tecnología nueva en la representación. Todas las organizaciones que han contestado esa sección admiten la utilidad de las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, todas las respuestas han sido negativas en lo que respecta a la introducción de nuevas tecnologías de telecomunicaciones como medio de llevar a cabo las conferencias y reuniones. Las organizaciones consideran improbable que la representación pueda ser sustituida por las teleconferencias. Una de las razones de ello es que el papel de la representación no está limitado únicamente a la presentación de informes o a la formulación de declaraciones. También entraña contactos personales directos que proporcionan oportunidades para la negociación, el intercambio de opiniones y otras iniciativas en relación con diversos asuntos de gran importancia.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

101. La conclusión principal del examen y la comparación globales de las actividades de representación de los organismos especializados y de las Naciones Unidas es que hay una gran diversidad de instrucciones administrativas, normas, directrices, etc. que rigen la representación, así como una variedad de procedimientos y mecanismos que se ocupan de esas actividades. Habida cuenta de la estructura del sistema de las Naciones Unidas, esto es por completo normal. Sin embargo, esa situación hace muy difícil asegurar una coordinación eficiente de los procedimientos relacionados con la representación. El Inspector no cree que la uniformidad sea deseable como medida burocrática. Sin embargo, sí considera que deben realizarse algunos esfuerzos adicionales para establecer y cumplir prácticas similares respecto de algunas cuestiones importantes (por ejemplo, las invitaciones). Esto contribuiría a la coordinación de la representación en todo el sistema, el mejoramiento de la eficiencia de la participación en las reuniones y la reducción de los gastos correspondientes.

102. El modo en que se formulan y procesan las invitaciones pone de manifiesto deficiencias. Subsiste la práctica de enviar invitaciones directamente a los funcionarios, lo que hace difícil asegurar la coordinación eficiente y la adopción oportuna de decisiones sobre la participación, a no ser que se sigan procedimientos concretos. Este es un problema tanto en las Naciones Unidas como en algunos organismos especializados. En opinión del Inspector, como norma general las invitaciones deben dirigirse a los jefes ejecutivos de las organizaciones. Esto no impide que en esas invitaciones se indique el nombre de los funcionarios concretos cuya participación se desea. Con ese fin, sería necesario adoptar medidas adecuadas para unificar las prácticas en todo el sistema de las Naciones Unidas.

103. Otro problema es el aumento del número de invitaciones recibidas con retraso y la falta de documentos preparatorios. En esas circunstancias, es verdaderamente difícil que las organizaciones puedan evaluar adecuadamente las invitaciones y juzgar correctamente qué interés puede ofrecer participar en una reunión. En caso de aceptarse esas invitaciones tardías, es imposible llevar a cabo una preparación sustantiva adecuada para que la participación sea eficaz.

104. En varias organizaciones no hay normas internas sobre la representación. En opinión del Inspector, esas organizaciones deben establecer un reglamento mínimo a fin de fortalecer la base de la representación.

105. Uno de los aspectos concretos del procedimiento de control de la representación en los organismos especializados es que en algunos de ellos la propuesta de aceptación (o de rechazo) de una invitación y la aprobación de esa propuesta se hacen más o menos al mismo nivel. En opinión del Inspector, sería necesario separar esos dos niveles de adopción de decisiones en materia de representación y lograr un grado más elevado de objetividad y control.

106. El Inspector también ha llegado a la conclusión de que algunas organizaciones no prestan atención suficiente a la preparación de sus representantes con miras a asegurar una participación correcta en las reuniones que se vea coronada por el éxito. Algunas organizaciones no

disponen de normas sobre esa cuestión importante. Es evidente que la falta de una preparación sustantiva suficiente entraña la participación superficial y, por consiguiente, la adopción de medidas complementarias inapropiadas.

107. Aunque en algunas organizaciones la participación ha disminuido en cierta medida en 1986 en comparación con 1985, en otras organizaciones se ha mantenido aproximadamente al mismo nivel. Esto entraña que las organizaciones pueden haber alcanzado un "nivel de equilibrio" y se han basado cada vez más en la financiación externa para participar en reuniones.

108. En las reuniones internacionales participa como promedio más de un funcionario. Por otra parte, en la mayoría de los casos se asiste a la totalidad del período de sesiones. El Inspector cree firmemente que el número de funcionarios nombrados para la representación y la duración de su estancia pueden reducirse sin que se vea perjudicada la eficiencia de la participación. A ese respecto, puede recordarse que el informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas 6/ indicaba, entre otras cosas, que "se debería reducir el número y la duración de las misiones, así como el número de funcionarios que asisten a las conferencias" (recomendación 38).

109. Es necesario racionalizar las obligaciones de presentación de informes que tienen los representantes cuando regresan de las reuniones, y hacer que se cumplan dichas obligaciones. El Inspector considera que cuando no se presenta un informe se puede llegar a la conclusión de que la participación misma no ha tenido éxito. La falta de esos informes obstaculizará seriamente la actividad complementaria apropiada de la organización.

110. Para mejorar la eficiencia de la participación en las conferencias y reuniones sería necesario establecer procedimientos de supervisión en las organizaciones que por lo general no llevan a cabo análisis o evaluaciones de su actividad de representación.

111. Por lo que se refiere al uso de innovaciones tecnológicas en la representación (como las teleconferencias), el Inspector ha limitado su examen a definir únicamente su posición. Por el momento, no parece posible introducir el actual sistema de teleconferencias en el sector de la representación. Sería necesario realizar más experimentos para ver si las teleconferencias pueden sustituir a los contactos personales y permitir debates que sean útiles para resolver problemas decisivos. Sin embargo, el Inspector considera que será posible utilizar en un futuro próximo sistemas avanzados a los fines de la representación, para lo que es necesario que continúen las investigaciones.

B. Recomendaciones

Recomendación 1

Con miras a mejorar la eficiencia de la representación y facilitar la coordinación adecuada y eficiente a nivel de todo el sistema, el CAC debe tomar la iniciativa de asegurar la elaboración de procedimientos aceptables de modo general, en particular respecto de la formulación y tramitación de invitaciones y de la presentación periódica y oportuna de documentos de antecedentes sobre las reuniones de que se trate.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deben pedir a los sectores, dependencias y funcionarios encargados de la actividad de representación que apliquen estrictamente las normas y directrices que rigen la representación. Esas normas y directrices deben estar encaminadas a lograr en sus organizaciones respectivas una evaluación más coherente de las invitaciones, una preparación sustantiva adecuada y una participación en las reuniones eficiente, racional y eficaz en función de los costos, así como un cumplimiento estricto de los deberes de presentación de informes y supervisión.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones en que no existen normas internas de representación deben hacer arreglos para que se incluyan disposiciones apropiadas en los manuales correspondientes, a fin de que se disponga de procedimientos de coordinación más sistemáticos en relación con esa actividad.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos deben asegurar exámenes periódicos de la actividad general de representación, en particular desde el punto de vista de la eficacia de la participación de los representantes en las reuniones internacionales y de los costos correspondientes.

Recomendación 5

El proceso de adopción de decisiones debe establecerse a dos niveles con objeto de separar la función de aprobación de la de coordinación y propuesta. Esto aseguraría la objetividad y el control de las decisiones de aceptación de invitaciones y de nombramiento de representantes para asistir a las reuniones.

Recomendación 6

Con objeto de lograr ahorros considerables y una utilización mejor de los recursos humanos, se debe reducir, como norma de política general, la asistencia a las reuniones internacionales a un representante y únicamente durante el período de debate del tema del programa que tenga interés directo para la organización. Esto debe indicarse de modo explícito en la decisión de nombramiento de representantes.

Recomendación 7

Los servicios pertinentes de cada organización deben seguir más de cerca la evolución del uso de tecnologías nuevas, con miras a adoptar decisiones sobre la introducción de técnicas avanzadas en la representación (por ejemplo, las teleconferencias).

Notas

1/ JIU/REP/88/3, "La representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en conferencias y reuniones - parte A. Las Naciones Unidas".

2/ El presente informe comprende 11 organismos especializados de entre los que han aceptado el Estatuto de la Dependencia Común de Inspección (DCI). El OIEA no se incluye debido a la falta de información.

3/ A no ser que se indique otra cosa, la expresión "conferencias y reuniones" o "reuniones" hace referencia precisamente a las ahí mencionadas.

4/ JIU, ibid., cap. IV.

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

6/ Suplemento N° 49 (A/41/49).