

**LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE
SERVICIOS PARA PROYECTOS (UNOGS):**

*UN COMPROMISO MÁS AMPLIO CON LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS*

Preparado por

John D. Fox
Wolfgang Münch
Khalil Issa Othman
Louis Dominique Ouedraogo

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

**Ginebra
1998**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		iv
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		v
I. INTRODUCCIÓN	1 a 8	1
II. UNA NUEVA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (UNOPS)	9 a 84	2
A. Antecedentes	9 a 13	2
B. Establecimiento de la nueva UNOPS	14 y 15	3
C. Objetivo y esfera de acción de la nueva UNOPS	16 a 21	4
D. Dirección y gestión de la UNOPS	22 a 33	5
E. La evolución de la estructura y las funciones de la UNOPS	34 y 35	6
F. Características principales de la UNOPS	36 a 84	7
1. Entidad proveedora de servicios sin mandato sustantivo propio	37 a 65	7
a) Gestión general de proyectos	38 a 40	8
b) Adquisición y contratación de bienes, obras y servicios ...	41 a 55	8
c) Administración y supervisión de préstamos	56 a 62	10
d) Servicios de gestión	63 a 65	12
2. La UNOPS: una entidad autofinanciada	66 a 75	12
3. La UNOPS: una entidad de tipo comercial	76 a 88	14
III. HACIA UNA MEJOR COOPERACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN ENTRE LA UNOPS Y OTRAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	85 a 116	16
A. Diversificación de la clientela de la UNOPS	87 a 91	16
B. Crecimiento de las formas de asociación: diversidad de métodos	92 a 102	17
1. Derechos humanos	93	17
2. Remoción de minas	94	17
3. Gestión de los asuntos públicos	95	18
4. Sociedades destruidas por la guerra	96 a 98	18
5. Protocolo de Montreal	99	18
6. Asociados recientes	100 a 102	19
C. La UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: una asociación en evolución	103 a 105	19
D. Hacia un mayor número de asociados	109 a 116	20
NOTAS		22
ANEXO		24

SIGLAS

CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCSI	Comité de Coordinación de Sistemas de Información
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CICE	Centro Internacional de Cálculos Electrónicos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMI	Consejo Mundial de Iglesias
DCI	Dependencia Común de Inspección
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OEIN	Organismo Europeo de Investigaciones Nucleares
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
SINU	Servicio de Información de las Naciones Unidas
SMC	Servicio Médico Común
SMC	Servicio Médico Común
UIP	Unión Interparlamentaria
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO: mejorar la eficacia de la cooperación entre la nueva UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aprovechando la distribución de trabajo y la complementariedad entre una y otras, en beneficio de los países en que se cumplen programas.

CONCLUSIONES

A. La UNOPS

1. Mediante la reorganización y la introducción de instrumentos de gestión -entre ellos el método de los equipos integrados, el régimen de dedicación específica a las adquisiciones, la descentralización y la aplicación flexible de las reglamentaciones resultantes- la UNOPS ha obtenido un mayor reconocimiento de su capacidad de satisfacer las cambiantes demandas de sus clientes y prestar con eficacia los servicios necesarios para los proyectos que apoya.
2. Siguiendo su principio de autofinanciación, la UNOPS genera ingresos suficientes para cubrir todos sus gastos administrativos y mantener una reserva operacional destinada a la gestión del riesgo.
3. Gracias a nuevas asociaciones y distintos enfoques, y a la atención de ciertas demandas nuevas, en especial relacionadas con las situaciones de emergencia y cuestiones que van más allá del programa de desarrollo, la UNOPS ha logrado notables progresos en la diversificación de su clientela, aun cuando el valor económico de sus operaciones con nuevos clientes no constituye todavía un porcentaje importante de su actividad.
4. La UNOPS procura la descentralización, pero sólo cuando existe una masa crítica de proyectos en determinada zona geográfica que asegure la autofinanciación de la respectiva oficina, su viabilidad y su eficacia en función de su costo.
5. Se han planteado problemas con la creación de nuevas oficinas descentralizadas, entre ellos el de lograr que determinados puestos de trabajo cuenten con la cualificación necesaria; asegurar una adecuada relación recíproca entre las dependencias, en especial respecto de la mayor complejidad de la coordinación y las comunicaciones entre las dependencias geográficas, temáticas y por tipos de servicios; y el mantenimiento del nivel adecuado de control y responsabilidad que debe acompañar a la mayor delegación de facultades.
6. Las fuentes de adquisiciones y de contratación de bienes y servicios, incluidos los servicios de consultores y empresas de consultoría, han sido temas de especial preocupación para los Estados Miembros, sobre todo los países en desarrollo, los países con economía en transición y los países donantes importantes insuficientemente utilizados. También son un importante problema recurrente para la dirección de la UNOPS.
7. La Comisión de Coordinación de la Gestión, creada como solución de transacción cuando se estaba resolviendo acerca del futuro de la UNOPS, ha hecho algunas contribuciones positivas; pero con la disminución de sus funciones se plantea la cuestión de si sigue siendo necesario el nivel adicional que añade en la estructura de gestión. A ello se suma el hecho de que liberando a la UNOPS de sus "progenitores", el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas, se le daría una imagen más independiente y neutra ante las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.
8. El Grupo Consultivo de Usuarios no ha dejado huellas muy profundas, pero la idea básica que inspiró su creación es más válida que nunca: asegurar que la UNOPS mantenga plena conciencia de las preocupaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y demás instituciones que utilizan sus servicios. Un Grupo Consultivo de Usuarios más activo también fomentaría la conciencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de la función y los servicios de la UNOPS.

9. B. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

1 En su actual situación de entidad independiente e identificable, las relaciones de la nueva UNOPS con el PNUD se han modificado radicalmente en relación con la época en que era una división del PNUD. Como lo expresó un funcionario de las Naciones Unidas, son como hermanos siameses que dependen el uno del otro para diferentes tipos de servicios. El PNUD depende de la UNOPS para ejecutar gran parte de sus proyectos, y la UNOPS depende del PNUD para la mayor parte de sus ingresos, así como para servicios administrativos y financieros.

2 La Secretaría de las Naciones Unidas y las entidades que actúan en su ámbito, entre ellas el Departamento de Administración Pública, la OACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otras, recurren cada vez más a los servicios de la UNOPS. Algunas de las razones mencionadas son las siguientes: ejecución puntual, flexibilidad para adaptar prácticas y procedimientos, el hecho de que no compromete la identidad de los asociados, y la buena calidad de los resultados. Subsiste, sin embargo, un problema referente a las modalidades de transferencia de fondos de la Secretaría de las Naciones Unidas a la UNOPS a pesar de las recomendaciones formuladas a ese respecto por la Junta Ejecutiva del PNUD y el FNUAP.

3 También varios organismos especializados, como la OIT y la OMS, están utilizando los servicios de la UNOPS, aunque en menor medida y sobre todo en relación con situaciones de emergencia o con el trabajo en sociedades destruidas por la guerra.

4 En diversas organizaciones de las Naciones Unidas, como la FAO, la OIT, la UNESCO y la ONUDI, se están promoviendo discusiones, aunque no se las desarrolla activamente, sobre la posibilidad, la forma y la medida de utilizar los servicios de la nueva UNOPS.

C. Los Estados Miembros

1 Los Estados Miembros se interesan por la labor y las actividades de la UNOPS, especialmente en las reuniones de la Junta Ejecutiva del PNUD y el FNUAP. Aunque existe consenso entre los países miembros acerca de los logros de la UNOPS, sobre todo en el aspecto financiero, hace falta una participación más activa de los Estados Miembros en la dirección de la UNOPS que la que resulta posible a través del examen de las cuestiones referentes a ella en el tiempo que se le asigna en la serie de reuniones sobre el PNUD que realiza la Junta Ejecutiva.

2 Los países miembros observan con satisfacción la autofinanciación de la UNOPS. Algunos de ellos desearían que se prestase más atención a la función cumplida por la UNOPS en el desarrollo y el fomento de la capacidad.

3 Diversos países, en especial países en desarrollo, desearían que estos últimos tuvieran mayor participación en la adquisición de bienes y servicios, así como en la contratación de consultores y empresas de consultoría (véase también la conclusión A.6, supra).

D. Repercusiones en la reforma

1 La reacción favorable que ha recibido la UNOPS se debe en gran medida a sus logros en la prestación puntual de servicios y la satisfacción de sus clientes por los buenos resultados alcanzados. Esto ha sido particularmente evidente en su respuesta a las necesidades generadas por situaciones de emergencia. Un elemento clave de su éxito ha sido la capacidad de adaptar sus prácticas y procedimientos con criterio comercial.

2 La experiencia de la UNOPS en materia de adquisiciones y su "régimen de dedicación específica a las adquisiciones" pueden ser de especial valor para el sistema de las Naciones Unidas. Sus logros en esta esfera han sido reconocidos, como lo muestra el hecho de que se le haya asignado la presidencia del Grupo de Trabajo sobre Servicios Comunes de Adquisición, que reúne a representantes de la Secretaría de las

Naciones Unidas y de sus fondos y programas. El Grupo coordina sus actividades con el Grupo de Trabajo de Compras entre Organismos, que comprende a funcionarios especializados en adquisiciones de todos los organismos especializados de las Naciones Unidas.

RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones dirigidas a la UNOPS

1 La UNOPS, aprovechando su función como entidad independiente, identificable y autofinanciada y su nicho de mercado como proveedora de servicios para proyectos carente de un mandato sustantivo propio, debería dar prioridad a su asociación con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y procurar, identificar y utilizar activamente los conocimientos especializados con que se cuenta en esas organizaciones (párrafos 85 a 91 y 109 a 116).

2 La UNOPS debería seguir intensificando sus esfuerzos para diversificar sus fuentes de ingresos y sus clientes (párrafos 85 a 91).

3 Las nuevas medidas de eventual descentralización de las oficinas deberían seguir sujetándose a la condición de que se asegure una masa crítica de proyectos en una región determinada que baste para la autofinanciación. A este respecto, la UNOPS debe abordar los problemas y las cuestiones que se mencionan en el punto A.5, supra, en especial respecto de la coordinación y comunicación entre las distintas oficinas descentralizadas y la Sede (párrafos 35 y 62).

4 La UNOPS debería seguir aprovechando la red de oficinas exteriores del PNUD y utilizar ante todo los servicios administrativos y financieros suministrados por el PNUD, siempre que se haya cerciorado de que los servicios que obtiene justifican su costo (párrafos 14, 15 y 21).

5 El Director Ejecutivo debería formular una política tendiente a un esfuerzo concertado y sostenible de la UNOPS para lograr una distribución más equitativa entre las fuentes de sus adquisiciones y contratos correspondientes a bienes y servicios, incluidos los de empresas de consultoría y consultores, prestando atención especial a las fuentes que provienen de países en desarrollo, países con economía en transición y países donantes importantes insuficientemente utilizados. Sin perjuicio de lo que se comunica en su sitio Web, que puede no ser de fácil acceso, especialmente para numerosos países en desarrollo, la UNOPS debería (párrafos 41 a 55):

- i) Publicar en forma periódica y oportuna una lista del equipo, los bienes y los servicios que necesita;
- ii) Planificar la organización de cursos de capacitación especialmente concebidos para representantes de países en desarrollo en materia de adquisiciones;
- iii) Recopilar y actualizar informaciones sobre bienes y equipo disponibles en los países en desarrollo, así como sobre sus empresas de consultoría y consultores.

B. Recomendaciones dirigidas a las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas

1 El Secretario General de las Naciones Unidas debería:

- a) Examinar la posibilidad de poner fin al funcionamiento de la Comisión de Coordinación de la Gestión, que tras haber cumplido su finalidad en el período de transición constituye ahora, como lo expresa la CCAAP, un nivel innecesario en la estructura de gestión, en especial desde que el Director Ejecutivo depende directamente de la Junta Ejecutiva que ejerce funciones de supervisión (párrafos 25 a 29);

- b) Proponer y poner en práctica, en estrecha cooperación con la UNOPS, modalidades para la oportuna transferencia de fondos a la UNOPS tal como lo recomendó la Junta Ejecutiva (párrafo 90).

2 El Secretario General, como Presidente del CAC, apoyándose en las propuestas que figuran en el capítulo III y, en particular, en los párrafos 109 a 116, debería formular un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su quincuagésimo quinto período de sesiones sobre medidas concretas para fomentar la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la UNOPS conforme a una distribución de trabajo más eficaz mediante el mejor aprovechamiento del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, incluyendo sus conocimientos especiales sustantivos y técnicos, y de la UNOPS como proveedora de servicios para proyectos (párrafos 109 a 116).

C. Recomendaciones dirigidas a la Junta Ejecutiva

1 La Junta Ejecutiva debería dedicar a la UNOPS una serie de reuniones especial de sus períodos de sesiones con el fin de: a) dar mayores oportunidades a los países miembros para deliberar sobre las actividades de la UNOPS; y b) mejorar la aceptación de la UNOPS por las demás organizaciones y organismos de las Naciones Unidas como asociada en la prestación de servicios para proyectos, fortaleciendo su carácter de entidad independiente e identificable que ya no está directamente sujeta a la dirección del PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas (párrafos 22 a 24).

2 La interacción entre la UNOPS y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que constituye el fundamento de la creación del Grupo Consultivo de Usuarios, debería mantenerse en forma diferente. La Junta debería disolver el Grupo Consultivo de Usuarios y recomendar al Secretario General que, en su carácter de Presidente del CAC, invitara a la UNOPS a participar en el Comité Consultivo en Cuestiones de Programa y de Operaciones (CCCPO) además de su actual condición de miembro del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias). Con ello se aseguraría la interacción más eficaz entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo de la UNOPS podría participar, cuando fuese preciso, en las reuniones del CAC (párrafos 30 a 33).

D. Recomendaciones sobre los efectos en la reforma

1 La UNOPS debería hacer más transparente su experiencia en la adaptación de las prácticas y procedimientos y el desarrollo de diferentes enfoques, procedimientos y métodos para las distintas circunstancias, especialmente las situaciones de emergencia, y compartirlos con otras organizaciones de las Naciones Unidas para su eventual aplicación en sus actividades respectivas (párrafos 92 a 98 y 105).

2 La UNOPS debería compartir también sus experiencias en materia de adquisiciones, en particular su "régimen de dedicación específica a las adquisiciones" y sobre política de gestión del riesgo, con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de contribuir al mejor rendimiento de sus actividades en materia de adquisiciones (párrafos 41 a 55, 74 y 75).

I. INTRODUCCIÓN

1 La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) entró en funcionamiento como entidad autofinanciada, independiente e identificable, aunque no como un nuevo organismo, a partir del 11 de enero de 1995 manteniendo a la vez su asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras entidades operacionales. El apoyo administrativo al UNOPS, incluyendo el relacionado con las cuestiones financieras y de personal, siguió suministrándose por la sede del PNUD y su red de oficinas exteriores.

2 El mandato definitivo de la UNOPS y las limitaciones de su función y de su alcance tenían por objeto regularizar su vinculación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, en forma que pudiera atenuar, por lo menos, ciertos malentendidos y desconfianzas que se habían generado tras la creación, en 1973, de la División de Ejecución de Proyectos dentro del PNUD.

3 La asociación de la UNOPS con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se limitó, hasta hace muy poco tiempo, a un reducido número de "socios tradicionales", como el PNUD y el FIDA. Más recientemente, la clientela de la UNOPS se ha diversificado considerablemente, aunque sus nuevos clientes provienen principalmente de la Secretaría de las Naciones Unidas y entidades pertenecientes a su ámbito. Si bien algunos importantes organismos especializados han comenzado a trabajar con la UNOPS, esas asociaciones siguen siendo muy limitadas, y un desarrollo dinámico de esa clientela ofrece importantes oportunidades para dar mayor eficacia a la utilización de la UNOPS en el sistema de las Naciones Unidas.

4 El principal objetivo del presente informe es impulsar esa vinculación en beneficio de los países en que se desarrollan programas, al fomentar una cooperación y asociación más eficaces entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el informe se propugna una división de tareas más nítida y precisa entre la UNOPS y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre la base de sus respectivas ventajas comparativas, optimizando en esa forma su complementariedad. En el marco de los proyectos que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas, la UNOPS prestará servicios como los de técnica de gestión, adquisición de equipo y contratación de consultores y empresas de consultoría, y los organismos aportarán sus conocimientos técnicos en sus respectivos sectores de especialización.

5 En consecuencia, la UNOPS debería procurar, determinar y utilizar activamente los conocimientos especializados con que se cuenta en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en particular en los organismos especializados. Por su parte, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular las que aún no lo han hecho, recurrirían en mayor medida a la UNOPS para la prestación de servicios para proyectos.

6 Sin embargo, la colaboración en los esfuerzos para el desarrollo en favor de los países en que se cumplen programas no debería limitarse a la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Una y otras deberían competir con otros protagonistas, incluso fuera del sistema de las Naciones Unidas, como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Esa competencia estimularía los esfuerzos permanentes para mejorar la calidad y el rendimiento de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en favor del desarrollo.

7 Para contribuir a este fin, los Inspectores han estimado útil examinar y explicar la nueva UNOPS, la evolución de su mandato, su estructura y sus funciones y los rasgos fundamentales que la distinguen de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El capítulo II trata de esas cuestiones. El capítulo III se ocupa de los medios para mejorar la cooperación y la complementación mediante un examen de las experiencias logradas hasta ahora en cuanto a la diversificación de la clientela de la UNOPS, haciendo hincapié en los diversos enfoques adoptados por la UNOPS en diferentes circunstancias y para diferentes temas. En el mismo capítulo se reseña también la evolución de las relaciones entre la UNOPS y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que han dado lugar a una forma de asociación en que

la UNOPS presta servicios para proyectos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aportan conocimientos técnicos.

8 Durante la elaboración del presente informe, los Inspectores se reunieron con representaciones de Estados Miembros y funcionarios de la UNOPS y de diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, quienes aportaron valiosas ideas, sugerencias e informaciones. Los Inspectores expresan su agradecimiento a todos ellos.

II. UNA NUEVA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (UNOPS)

A. Antecedentes

9 La División de Ejecución de Proyectos, entidad predecesora de la UNOPS, fue creada en 1973 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tenía a su cargo todos los proyectos ejecutados por el PNUD, incluyendo en particular los de los tipos siguientes: i) proyectos interdisciplinarios y de objetivos múltiples; ii) proyectos no comprendidos en la competencia particular de ningún organismo; y iii) proyectos determinados que requerían una gestión y dirección generales más que una orientación sectorial especializada.¹ En 1975 la División de Ejecución de Proyectos fue rebautizada con el nombre de Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP), sin ningún cambio de sus objetivos y funciones.

10 El ámbito de competencia de la OEP se amplió en 1983 en virtud de la decisión 83/5 del Consejo de Administración, que autorizó al PNUD a ofrecer a los gobiernos servicios de gestión y otros servicios de apoyo.

11 En 1988, el Consejo de Administración, en su decisión 88/11, tomó nota de la decisión del Administrador de cambiar el nombre de la Oficina de Ejecución de Proyectos por el de Oficina de Servicios para Proyectos (OSP). "La justificación de este cambio de nombre ... era que la antigua designación no reflejaba adecuadamente la distinción entre el carácter de gestión y orientación hacia los servicios de la OEP por un lado y el carácter técnico de la ejecución de proyectos por los organismos especializados por el otro".² En esa época, la OEP se había convertido en una estructura que prestaba servicios para proyectos por valor de más de 200 millones de dólares de los EE.UU., no sólo por cuenta del PNUD, sino también de otros diez asociados o clientes, entre ellos el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial y países donantes.

12 En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su Nota A/47/753, de 3 de diciembre de 1992, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, propuso fusionar la Oficina de Servicios para Proyectos con el recién creado Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo del Desarrollo, en la Secretaría de las Naciones Unidas. El razonamiento en que se basaba esta propuesta apuntaba: i) a eliminar la contradicción intrínseca de que el PNUD ejerciera una función de coordinación respecto de las actividades operacionales del sistema al mismo tiempo que mantenía, a través de la OSP, su propia capacidad de ejecución; y ii) a eliminar la duplicación de actividades que se producía entre la OSP y el Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo del Desarrollo en la ejecución de servicios para proyectos.

13 Esas contradicciones y otros problemas fueron objeto de un examen anterior de la Dependencia Común de Inspección (DCI) referente a la OEP (JIU/REP/83/9) (véase el párrafo 99).

B. Establecimiento de la nueva UNOPS

14 La Junta Ejecutiva del PNUD aprobó, el 9 de junio de 1994, su decisión 94/12. El párrafo 5 establecía que la Junta:

"5. Recomienda a la Asamblea General que, en vez de la fusión propuesta en la decisión 93/42 del Consejo de Administración de 18 de junio de 1993, la Oficina de Servicios para Proyectos se convierta en una entidad independiente e identificable de forma que no se cree un nuevo organismo y en asociación con el PNUD y con las demás entidades operacionales, cuyo apoyo administrativo, inclusive el relativo a las cuestiones financieras y de personal, seguirá siendo proporcionado por el PNUD y que la Oficina continúe su labor mediante la red de oficinas exteriores del PNUD".

15 Esta decisión fue aprobada posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la nueva Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos entró en funcionamiento a partir del 11 de enero de 1995 en virtud de la decisión 94/32 del Consejo de Administración

del PNUD, de 10 de octubre de 1994, que autorizó al Administrador y al Director Ejecutivo a establecer una entidad autofinanciada, independiente e identificable. Al mismo tiempo, esa decisión aprobó el establecimiento de la Comisión de Coordinación de la Gestión y del Grupo Consultivo de Usuarios.

C. Objetivo y esfera de acción de la nueva UNOPS

16 El objetivo de la UNOPS, enunciado en el documento DP/1995/6, de 22 de noviembre de 1994, "es prestar servicios relacionados con el desarrollo que sean de buena calidad, oportunos y eficaces en función de los costos y que contribuyan a la ejecución satisfactoria de los proyectos emprendidos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas".

17 La esfera de acción de la UNOPS deriva de las cambiantes necesidades de sus clientes y de las necesidades de los proyectos a los que presta apoyo en materia de servicios.

18 Entre los clientes de la UNOPS figuran:

- a) Gobiernos beneficiarios de cooperación internacional para el desarrollo;
- b) Fuentes de financiación, incluyendo cualquier fondo o programa de las Naciones Unidas, como el PNUD y el FIDA; y, actuando por intermedio de una organización del sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, gobiernos receptores, gobiernos donantes u organizaciones no gubernamentales;
- c) Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que recurren a los servicios de la UNOPS para la ejecución de proyectos, o partes de proyectos, que tienen a su cargo.

19 Los servicios de la UNOPS comprenden:

- "a) Gestión global de proyectos, comprendida la contratación de especialistas y del apoyo técnico necesarios;
- b) Puesta en marcha de elementos de proyectos cuya ejecución se haya confiado a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas o a instituciones nacionales;
- c) Supervisión de proyectos y administración de préstamos en nombre de instituciones financieras internacionales;
- d) Servicios de gestión para proyectos multilaterales, bilaterales o financiados por los propios beneficiarios".³

20 Es importante señalar lo que es la UNOPS y lo que no es. Constituye una entidad independiente e identificable de las Naciones Unidas, pero no un organismo separado. Se basa en la autofinanciación y obtiene sus ingresos de los servicios que presta, pero no es una organización de financiación. Presta servicios y aportes para proyectos correspondientes a una organización del sistema de las Naciones Unidas (método de proyectos), pero en lo sustantivo no tiene mandato propio en ningún sector determinado. Sigue recibiendo servicios administrativos y financieros principalmente del PNUD. Procura y aspira a lograr una división de trabajo y una complementación más eficaces dentro del sistema de las Naciones Unidas, que le permita concentrarse en la prestación de servicios para proyectos, incluyendo la gestión y las adquisiciones, y en que las organizaciones de las Naciones Unidas y sus organismos especializados cuenten cada vez más con conocimientos especializados en sus respectivos sectores sustantivos.

21 Los servicios administrativos prestados por el PNUD han seguido siendo objeto de atención especial de la CCAAP. En su informe DP/1446/38, de 6 de agosto de 1996, sobre estimaciones presupuestarias revisadas de la UNOPS para el bienio 1996-1997, la CCAAP recordó que había señalado que la UNOPS

"debería obtener el mejor precio posible por los servicios administrativos prestados por el PNUD ... (párrafo 13 del documento DP/1995/45)".

D. Dirección y gestión de la UNOPS

22 La UNOPS está bajo la dirección de la Junta Ejecutiva del PNUD y el FNUAP. Desde el 11 de enero de 1995 el Director Ejecutivo depende de la Junta en forma separada y directa, y no por conducto del Administrador del PNUD. El tema del programa referente a la UNOPS forma parte de la serie de reuniones sobre el PNUD.

23 Los países miembros aprecian la aplicación del principio de la autofinanciación por la UNOPS, la ampliación de su cartera y su capacidad de ejecución. Siguen exhortando a la dirección de la UNOPS a diversificar sus fuentes de ingresos y su clientela. Algunos representantes, en especial de países en desarrollo, países con economía en transición y donantes importantes insuficientemente utilizados, desearían que sus respectivos países tuvieran una participación mayor en la adquisición de bienes y servicios y la contratación de empresas de consultoría y consultores.

24 En vista del crecimiento de la cartera de la UNOPS y de sus actividades, y teniendo en cuenta las posibilidades de diversificación y el interés cada vez mayor de los países miembros respecto de las actividades y los métodos de la UNOPS, los Inspectores recomiendan que la Junta Ejecutiva examine la posibilidad de una serie de reuniones especial para la UNOPS en sus períodos de sesiones a fin de dar a los países miembros mejores oportunidades de deliberar sobre las actividades de la UNOPS. De este modo se fomentaría también su aceptación por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como asociada con la que pueden contar para la prestación de servicios en sus proyectos al formalizarse su carácter de entidad independiente e identificable, no administrada ya directamente por el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas. Tal medida estaría igualmente en consonancia con otras conclusiones y recomendaciones formuladas por los Inspectores.

25 La Comisión de Coordinación de la Gestión, establecida al mismo tiempo que la UNOPS el 11 de enero de 1995 con el fin de ayudar al Secretario General en su capacidad de gestión, es presidida por el Administrador del PNUD y sus otros dos miembros son el Secretario General Adjunto de Gestión y el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales. El Director Ejecutivo de la UNOPS es Secretario de la Comisión de Coordinación de la Gestión.

26 Como se indica en el documento DP/1994/61, de 19 de agosto de 1994, "el objeto de la Comisión de Coordinación de la Gestión es asegurar y mejorar el funcionamiento de la UNOPS como entidad autofinanciada que se rige como una empresa normal". Debe "dirigir el funcionamiento de la UNOPS en los planos administrativos y de políticas, lo que incluye la definición de la política operativa, actividades de facilitación y supervisión del cumplimiento de los objetivos."⁴

27 La Comisión de Coordinación de la Gestión se ha ocupado de numerosas cuestiones que requieren orientación y aprobación antes de que sean presentadas a la Junta Ejecutiva. Entre ellas han figurado planes comerciales, adquisiciones y contratos, sistemas de información, gestión del riesgo, relaciones y acuerdos con entidades de las Naciones Unidas y diversificación de la clientela, y esfuerzos de reorganización de la UNOPS que comprenden el método de los equipos integrados y la descentralización.

28 La Comisión de Coordinación de la Gestión fue creada en una época en que se estaba decidiendo el futuro de la UNOPS. Se la concebía como una solución de transacción para resolver los problemas de dirección, mediante la cual el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas participarían colectivamente en la dirección de la UNOPS en lugar de mantenerla como parte del PNUD o fusionarla dentro de la Secretaría. Las reuniones y los resultados de la Comisión de Coordinación de la Gestión hacen pensar que, en cierta medida, realizó algunas contribuciones positivas. Sin embargo, su papel parece estar mermando, lo que plantea la cuestión de si sigue siendo necesario el nivel adicional que añade en la estructura de dirección. Además, al liberar a la UNOPS de sus "progenitores", el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas, se

le daría una imagen más independiente y neutra ante las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se estimularía una mayor interacción con ellas.

29 Los Inspectores recuerdan la observación hecha a este respecto por la CCAAP:

"Con respecto a las funciones de la Comisión, la Comisión Consultiva toma nota de que las funciones incluyen la creación de "un mecanismo de supervisión adecuado que permitirá al Secretario General juzgar la sensibilidad de la OSP a las necesidades de sus usuarios, los resultados obtenidos por ella y su eficacia" (DP/1994/61, párr. 7). A juicio de la Comisión Consultiva, el establecimiento de otro órgano de supervisión, tal como la Comisión de Coordinación de la Gestión, podría crear un mecanismo de presentación de informes innecesario y, posiblemente, engorroso, que en algunos casos podría superponerse con la función de supervisión de la Junta Ejecutiva."⁵

30 El Grupo Consultivo de Usuarios fue establecido en 1994 en virtud de la decisión 94/12 de la Junta Ejecutiva, conforme a lo propuesto por el Secretario General, "encargado de asegurarse de que la Oficina de Servicios para Proyectos tenga plenamente presentes las preocupaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones que utilizan sus servicios y deberá formular las recomendaciones apropiadas".

31 El informe del Director Ejecutivo (DP/1994/62/Add.1) complementó la responsabilidad indicada y estableció que el Grupo Consultivo de Usuarios facilitaría información a la Oficina de Servicios para Proyectos respecto de los servicios de ésta en cuanto a su calidad, su eficacia y la sensibilidad a las necesidades, y promovería la difusión de la experiencia adquirida y de los nuevos métodos elaborados.⁶

32 El Grupo Consultivo de Usuarios está presidido por el Secretario General Adjunto de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión. Desde que se creó sólo se reunió una vez en 1996. En su exposición formulada en la reunión de la Comisión de Coordinación de la Gestión que tuvo lugar el 15 de julio de 1996, el Presidente del Grupo Consultivo de Usuarios dio cuenta de un alto nivel de participación (33 participantes que representaban a 26 organizaciones). Las deliberaciones estuvieron centradas en los servicios prestados por la UNOPS y la necesidad de una eficaz colaboración interinstitucional a nivel operacional.

33 Los Inspectores consideran que los fundamentos que llevaron a la creación del Grupo Consultivo de Usuarios siguen teniendo validez. No obstante, sobre la base de la experiencia registrada, es preciso estudiar nuevos mecanismos y caminos para lograr una interacción mejor y más eficaz entre la UNOPS y sus asociados. Una vía consiste en recurrir al CAC y su mecanismo, en especial teniendo en cuenta que la UNOPS ha pasado recientemente a formar parte del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias) y en el Comité de Coordinación de Sistemas de Información (CCSI). También debería participar en el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO). En consecuencia, el Director Ejecutivo de la UNOPS podría participar en las reuniones del CAC cuando fuera preciso.

E. La evolución de la estructura y las funciones de la UNOPS

34 El organigrama de la UNOPS, que se presenta en el anexo, indica la última estructura que se ha dado a las diferentes divisiones, secciones y oficinas descentralizadas de la UNOPS y sus relaciones recíprocas.

35 Aunque el organigrama se explica por sí solo en gran medida, conviene formular algunas observaciones:

1. Principales elementos de la estructura y las funciones actuales

a) La UNOPS extrae sus principios y valores de la Carta de las Naciones Unidas, y sus métodos operacionales del mundo de la actividad mercantil internacional;

b) Es una entidad que se autofinancia, lo que se aplica también a las divisiones u oficinas exteriores que la integran;

c) Es una organización construida sobre la base de "equipos de operaciones integrados para funciones completas", de lo que deriva la adopción del método de los equipos integrados, conforme al cual las operaciones y los servicios de apoyo se reúnen en un mismo equipo en las distintas divisiones u oficinas exteriores;

d) Es una entidad descentralizada, con delegación de facultades. Cuenta con oficinas descentralizadas, organizadas en torno de una base geográfica, como las de Kuala Lumpur y Abidján; de una base temática, como la Dependencia de Rehabilitación y Sostenibilidad Social, de Ginebra; o de las modalidades de ejecución, como la División de Proyectos de Adquisiciones, de Copenhague.

2. La estructura actual está basada en funciones operacionales y no operacionales

a) Las funciones operacionales se llevan a cabo por nueve divisiones operacionales y una sección, de las cuales cinco tienen base geográfica (Oficina para Asia, en Kuala Lumpur; para Asia Occidental, Estados Árabes y Europa, en Nueva York; para África, en Nueva York; Oficina de Abidján; y para América Latina y el Caribe, en Nueva York); tres son temáticas (FIDA, Programa Ambiental y División de Rehabilitación y Sostenibilidad Social), y dos están basadas en el tipo de modalidad de ejecución (División de Proyectos de Adquisiciones y Sección de Becas y Capacitación). Estas divisiones y oficinas exteriores aplican el método de los equipos integrados y reciben el apoyo de las divisiones no operacionales.

b) Las funciones no operacionales se cumplen por: i) la División de Finanzas, Control y Administración, con tres secciones que atienden los servicios de Apoyo de Compras, Gestión de Recursos Humanos y Finanzas y Presupuesto; ii) la División de Política y Contratos; iii) la División de Planificación e Información Pública; y iv) la División de Tecnología de la Información y Sistemas de Información. Estas divisiones prestan apoyo a las divisiones operacionales enumeradas en el punto a) en materia de garantía de calidad, fijación de normas, gestión del riesgo, funciones de "prácticas óptimas", sistemas de información y apoyo en la automatización administrativa. También proporcionan un mecanismo de controles y contrapesos que resulta fundamental para la buena gestión.

F. Características principales de la UNOPS

36 Las características particulares de la UNOPS derivan principalmente de su mandato como entidad autofinanciada y su capacidad para adaptar las prácticas y los procedimientos a fin de atender las necesidades de sus clientes. El Reglamento Financiero, aprobado por la Junta Ejecutiva en virtud de su decisión 95/1, de 10 de enero de 1995, establece o confirma diversos elementos de esencia de la UNOPS, como la responsabilidad del Director Ejecutivo ante la Junta Ejecutiva y el Secretario General por las actividades de la UNOPS (párrafo 3.1); la naturaleza y las principales modalidades de las actividades de la UNOPS se determinan por la Junta Ejecutiva (párrafos 5.1 a 5.5); y cierto grado de flexibilidad que permite al Director Ejecutivo, en determinadas condiciones, efectuar gastos imprevistos por concepto de personal y de aspectos administrativos conexos con cargo a ingresos no gastados o a ingresos proyectados (párrafo 7.5); y su responsabilidad respecto de las cuestiones referentes a compras (párrafo 10.5). Aunque el párrafo 10.1 autoriza al Director Ejecutivo para establecer una reglamentación financiera detallada de la UNOPS, ésta ha optado por aplicar la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, mutatis mutandis, hasta que se disponga de los resultados de una revisión está llevando el PNUD de su propio Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, de los cuales el Reglamento Financiero de la UNOPS es un anexo. Las características fundamentales de la UNOPS se analizan a continuación.

1. Entidad proveedora de servicios sin mandato sustantivo propio

37 Una de las características principales que distinguen a la UNOPS es su función básica como entidad que presta servicios para proyectos y actúa como contratista de carácter general mediante el método de proyectos sin tener un mandato sustantivo determinado. Los tipos de servicios que presta la UNOPS se han

enumerado en el párrafo 18, y comprenden la gestión general de proyectos, la adquisición de bienes, la administración de préstamos y servicios de gestión.

a) Gestión general de proyectos

38 La UNOPS ofrece a sus clientes múltiples y variados servicios concretos que puede prestar para apoyar sus proyectos. También está en condiciones de actuar de manera más general ofreciendo un marco general de gestión de los proyectos, procediendo en los hechos como un contratista general o integrador de sistemas en interés del cliente. En este carácter, la UNOPS no sólo aporta contribuciones determinadas, sino que también administra íntegramente un proyecto o programa. Puede coordinar diversas contribuciones suministradas no sólo por ella misma, sino también las de subcontratistas o de otras organizaciones u organismos de las Naciones Unidas. Al actuar en la gestión general de un proyecto, la UNOPS puede supervisar también al personal del proyecto y cumplir todas las funciones correspondientes a la fiscalización y la formulación de informes respecto del proyecto.

39 La UNOPS ha suministrado esta capacidad de gestión en muchos programas complejos, multidisciplinarios y con múltiples donantes, cumplidos en todo el mundo. Son ejemplos los proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por ejemplo, el Programa de Rehabilitación y Conservación de la Cuenca del Danubio, el Programa de Gestión y Protección del Mar Negro, el Programa para la Selva Pluvial de Iwokrama (Guyana) y el Desarrollo Sostenible de las Zonas del Litoral de Belice) y programas de múltiples donantes cumplidos en varias regiones en situación difícil de conflicto o posterior a un conflicto (por ejemplo, en el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Guatemala, Haití, Mozambique, Somalia y Tayikistán). En cada caso, los métodos de gestión se adaptan a las necesidades locales.

40 El Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados en Centroamérica (PRODERE), otro programa con múltiples donantes y multidisciplinario (véase el párrafo 96), estaba destinado a llevar a cabo al mismo tiempo seis elementos de programa (reconstrucción de los sistemas de producción, de los sistemas locales de salud y educación, de las infraestructuras físicas y sociales y del respeto de los derechos humanos) en zonas gravemente afectadas por el conflicto armado de seis países de América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). La descentralización de las decisiones y de la gestión financiera eran elementos claves para una reacción rápida ante las necesidades. La UNOPS estableció equipos de gestión zonales que se constituyeron en todos los lugares en que ello fue posible con personal local, así como con personal internacional cuando así lo imponían las condiciones locales (por ejemplo, la necesidad de imparcialidad en zonas de tensión) o el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas que rigen la delegación de las facultades financieras. Para asegurar la coherencia, los equipos de gestión zonales fueron coordinados y supervisados por un equipo de gestión básico instalado en San Salvador. Este equipo, responsable de las operaciones del programa a nivel nacional, subregional y regional, cumplió funciones de enlace con autoridades nacionales, procuró el apoyo de instituciones nacionales para fortalecer la capacidad de ejecución local y se encargó de identificar, seleccionar, contratar y supervisar a todos los expertos técnicos nacionales, regionales e internacionales necesarios para la ejecución del programa. Todos los equipos de gestión estuvieron formados por personal de la UNOPS, en el que se delegaron facultades financieras y de ejecución. La ejecución del programa PRODERE exigió una activa participación de organismos del sistema de las Naciones Unidas (OIT, OSP/OMS, OACNUR), y el personal técnico movilizado por esos organismos formó parte integrante de los equipos de gestión.

b) Adquisición y contratación de bienes, obras y servicios

41 La contratación y la adquisición de bienes representaron para la UNOPS una alta proporción en la aplicación de sus recursos (por término medio, un 64% del total en 1996/1997) y una importante fuente de ingresos (alrededor del 55% de los ingresos derivados de la ejecución de proyectos correspondientes a 1996/1997). Estos temas, por lo tanto, fueron objeto de particular atención durante el período de reorganización.

42 La UNOPS estableció un "régimen de dedicación específica a las adquisiciones", "con el fin de dar a la ejecución de proyectos, en las Naciones Unidas, el grado más alto de calidad y eficiencia ...".⁷

43 "Si bien la UNOPS conserva algunos de los mecanismos administrativos tradicionales en materia de adquisiciones con arreglo a las reglamentaciones financieras de las Naciones Unidas, esos métodos se han adaptado específicamente al entorno operativo de la UNOPS para mejorar la eficiencia y la sensibilidad a las necesidades de sus clientes. Se logran ventajas a través de precios más bajos de los bienes, obras y servicios, pero la consecuencia más importante es un mayor valor de lo que se recibe por esos precios."⁸

44 Las funciones en materia de adquisiciones no se limitan ya a la división especializada en compras que acaba de trasladarse de Nueva York a Copenhague. Mediante un proceso de descentralización se han delegado también las funciones de adquisición en el personal local. Además, los equipos integrados de la Sede mantienen sus funciones en materia de compras respecto de ciertos materiales uniformes para proyectos internacionales, y cuando se requiere la intervención de la Sede.

45 Dentro del método de los equipos integrados, los funcionarios de gestión de cartera de las divisiones operacionales y las oficinas descentralizadas cuentan con miembros de los equipos que son funcionarios de apoyo encargados de adquisiciones, cuestiones de personal, asuntos jurídicos y administración financiera. "Este apoyo también incluye la capacitación más completa en materia de compras que se ofrece en el sistema común de las Naciones Unidas"⁹, que se ha ofrecido recientemente a funcionarios de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

46 Las compras de la UNOPS se basan en el principio general de las licitaciones internacionales abiertas, conforme a un procedimiento detallado que está a disposición de todo el personal mediante un manual electrónico. Ese manual contiene todas las informaciones sobre política y reglamentaciones, formularios y documentos tipo.

47 La UNOPS también tiene una política formal en materia de gestión del riesgo que define y examina permanentemente los riesgos derivados de sus actividades de ejecución de proyectos. Se basa en diversos instrumentos de gestión del riesgo que comprenden métodos especializados en materia de adquisiciones, condiciones contractuales, seguro y autoseguro financiado, así como técnicas de solución de controversias.

48 La UNOPS ha adoptado métodos diferentes para atender de manera oportuna las necesidades de desarrollo especiales y las situaciones de emergencia. Algunas de ellas se analizarán en el capítulo III.

49 Un Comité Consultivo de Supervisión de Adquisiciones, de carácter permanente, se reúne por lo menos una vez por semana para evaluar los trámites de adquisición de todos los gastos propuestos por valor superior a 100.000 dólares de los EE.UU. Los procedimientos de este Comité exigen que las Divisiones de Operaciones preparen registros susceptibles de verificación sobre los procedimientos de adquisiciones, que el Comité examina antes de la adjudicación de los contratos respectivos. El Comité formula entonces su recomendación al oficial jefe de compras (el Director Ejecutivo) para la adjudicación de cualquier contrato durante la misma semana.

50 Recientemente, la UNOPS y la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA), instalada también en Copenhague al igual que la División de Proyectos de Adquisiciones, han convenido en prestar "servicios conjuntos de adquisiciones" sobre la base de la complementación y la distribución del trabajo. La UNOPS remite a la OSIA los pedidos de artículos comunes de catálogo, salvo en los casos en que la cantidad justifica una licitación especial. Las entregas de equipo de la UNOPS alcanzaron en 1997 a 179 millones de dólares, de los cuales 110 millones de dólares se atendieron en Copenhague, mientras que los Fondos Nórdicos de Copenhague tomaron a su cargo entregas por valor de 3,5 millones de dólares. Los suministros de la OSIA alcanzaron a 61 millones de dólares. Debe señalarse que en Copenhague funcionan también servicios de adquisiciones separados para el UNICEF (medicamentos, productos farmacéuticos, equipo de oficinas y vehículos) y de la OMS (adquisiciones para proyectos en la región de Europa). La ubicación de todos estos servicios de adquisiciones en un mismo lugar puede merecer un estudio más detenido sobre operaciones conjuntas.

51 El informe de la Junta de Auditores a la Asamblea General sobre las cuentas de la UNOPS correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1997 se ocupa, entre otros temas, de cuestiones de gestión que incluyen las adquisiciones. Plantea diversas cuestiones referentes al manual de procedimientos de adquisición, su terminación y aplicación; la elaboración de un plan de adquisiciones para cada proyecto en el que se detallen los artículos que han de adquirirse y se indique un calendario probable para las medidas respectivas, así como cuestiones relacionadas con la contratación y evaluación de los consultores internacionales, que deberían seguirse rigurosamente. La UNOPS, a su vez, ha reconocido y efectuado correcciones o prometido adoptar medidas de rectificación.

52. Sin perjuicio de los detalles técnicos referentes a la aplicación de las reglamentaciones financieras, los Inspectores siguen planteando la cuestión que se promovió en diversos informes anteriores de la DCI al tratar las actividades relacionadas con situaciones de emergencia, acerca de si es preciso revisar las reglamentaciones financieras "rígidas" para atender de manera oportuna a los beneficiarios sin prescindir de controles adecuados.

53. El cuadro 1, que se presenta a continuación, muestra el valor de los contratos de servicios y de obras firmados por la UNOPS con empresas comerciales y contratistas.

Cuadro 1. Valor de las obras y servicios, en porcentajes

	1994	1995	1996	1997
En aumento firme para los países donantes	16,7	21,5	23,8	43,4
Con cambios variables para los países donantes insuficientemente utilizados	3,5	2,1	6,8	5,7
En disminución permanente para los países en desarrollo	79,8	76,4	69,5	50,9

54. Las fuentes de adquisiciones, sobre todo de equipo, siguen constituyendo un objeto de importante preocupación para los Estados Miembros cuya participación en las compras internacionales está en disminución, sobre todo en el caso de los países en desarrollo (alrededor de 25% en 1997), y la distribución se ha inclinado en favor de unos pocos países desarrollados (para detalles, véanse los cuadros 1 y 2 del Anexo). La UNOPS reconoce este problema recurrente de lograr el mejor precio para los proyectos, y alienta a los países miembros a que hagan conocer sus capacidades y consulten el sitio Web de la UNOPS (www.unops.org) y se registren como proveedores.

55. No obstante, y en vista de la falta de conexión a Internet de numerosos países en desarrollo, se insta a la UNOPS a difundir activamente esas informaciones, con periodicidad, entre los países miembros en versión no electrónica. Ello estaría en consonancia con la resolución 52/226 de la Asamblea General, de 27 de abril de 1998, sobre la reforma del régimen de adquisiciones y contratación externa, cuyo párrafo 13 dice así:

"13. Pide al Secretario General que tome todas las medidas posibles para aumentar las adquisiciones en los países en desarrollo y los países con economía en transición ...".

c) Administración y supervisión de préstamos

56. Uno de los principales servicios que presta la UNOPS corresponde a la administración y supervisión de préstamos, y se suministra principalmente al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

57. En el decenio de 1970, la administración y supervisión del FIDA (que hasta hace poco tiempo estaban al margen del mandato del Fondo) se dejaban a cargo de instituciones financieras internacionales copartícipes, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. En el decenio de 1980 disminuyó la cofinanciación y aumentaron los proyectos promovidos por el FIDA financiados exclusivamente por él. Estos proyectos, que reflejan con la máxima claridad el mandato del FIDA y su particularidad en cuanto a las estrategias de ejecución, la orientación hacia determinados grupos destinatarios y la importancia asignada a la participación de los beneficiarios, se adjudicaron en su mayor parte a la UNOPS.

58. De los 124 proyectos del FIDA y la UNOPS que están en pleno funcionamiento, 60 se encuentran bajo la supervisión de la División del FIDA de la UNOPS en Nueva York y su oficina exterior en Nairobi, y 64 están bajo la supervisión de las oficinas de las UNOPS en Kuala Lumpur y Abidján. En términos económicos, corresponden a un valor total multianual de 1.600 millones de dólares, en una cartera total de proyectos de la UNOPS que alcanza a 3.000 millones de dólares.

59. Dentro del ciclo del proyecto, la UNOPS asume sus responsabilidades una vez que se aprueba un préstamo por la Junta Ejecutiva del FIDA y recibe del FIDA un "nombramiento". Las etapas iniciales del apoyo a la ejecución de los proyectos incluyen el envío por la UNOPS de una "Carta al Prestatario" y la organización de un "seminario de puesta en marcha" en el país receptor (por lo general, en la región del proyecto), en el que participan organismos gubernamentales interesados, el FIDA y la UNOPS. A partir de ese momento, el FIDA pide al gobierno que trate directamente con la UNOPS, entre cuyas responsabilidades figuran las siguientes:

- i) La administración del préstamo;
- ii) El apoyo en la ejecución y las adquisiciones; y
- iii) La supervisión del proyecto.

60. La UNOPS cobra anualmente una suma fija de 44.050 dólares por proyecto, que incluye 9.500 dólares para consultores y 5.000 dólares para viajes de funcionarios.

61. En 1997, y por primera vez, el FIDA fue autorizado por su Consejo de Gobernadores para supervisar 15 de sus proyectos y administrar los respectivos préstamos, a título experimental. La dirección del FIDA resolvió posteriormente limitar su participación en la supervisión de proyectos y encomendar a la UNOPS la administración de los préstamos de los 15 proyectos experimentales. Este experimento no debería afectar globalmente a la cooperación entre el FIDA y la UNOPS, en la cual la segunda sigue administrando préstamos y supervisando al mismo tiempo los proyectos. Sin embargo, habrá de permitir que el FIDA obtenga una perspectiva de la forma en que se supervisan los proyectos, lo que dará lugar a una mejor apreciación del papel cumplido por la UNOPS.

62. La asociación entre la UNOPS y el FIDA en apoyo de los países en que se desarrollan los programas se ha beneficiado de la existencia de una división de la UNOPS dedicada al FIDA en Nueva York y de funcionarios destinados a atender los proyectos de los que se ocupan las oficinas descentralizadas de la UNOPS. Se están desarrollando negociaciones, a solicitud del FIDA, con la FAO (y, por intermedio de ella, con el Gobierno de Italia) para trasladar parcialmente la División del FIDA a Roma (en particular, la dependencia de administración de préstamos, que prestará servicios para los 15 proyectos supervisados directamente por el FIDA). La proximidad del FIDA tendrá efectos favorables. La descentralización, política impulsada activamente por el FIDA en interés de una mayor eficiencia y economía de costos, ha tenido también la virtud de que la actividad de las oficinas exteriores se determine más por la demanda y responda mejor a las necesidades regionales y subregionales. Sin embargo, la descentralización de la cartera del FIDA a diversas oficinas exteriores, en contraste con la existencia de una única división dedicada al FIDA, exige una mayor vigilancia para asegurar una política común en la gestión y la ejecución de los proyectos. No debería permitirse que la descentralización y las nuevas vías de comunicación empañen el enfoque común ni obren en contra de él. Lo que se necesita es la creación de un mecanismo y la adopción de un

procedimiento que permitan a las distintas oficinas exteriores compartir ideas y conocimientos sobre las mejores prácticas y la experiencia adquirida.

d) Servicios de gestión

63. Estos servicios se rigen por acuerdos de servicios de gestión, modalidad a través de la cual la UNOPS actúa en representación de los países receptores de préstamos de instituciones internacionales como el FIDA, el Banco Mundial y los bancos y fondos regionales, o de donantes bilaterales.

64. En los casos de proyectos financiados por entidades que no forman parte de las Naciones Unidas, como las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, la UNOPS presta los servicios de gestión necesarios al prestatario o donatario a través de una organización de las Naciones Unidas (hasta ahora, principalmente el PNUD). Han utilizado los servicios de la UNOPS con arreglo a acuerdos de servicios de gestión 66 países, y su cuantía excede de 1.500 millones de dólares.

65. Los servicios de gestión, adquisiciones y administración de la UNOPS prestados con arreglo a acuerdos de servicios de gestión han ayudado a los gobiernos en la utilización oportuna de préstamos y la ejecución de actividades para el desarrollo. En 1997, esto incluyó: contratos de servicios y obras en la Argentina (156,4 millones de dólares); suministro de conocimientos técnicos y capacitación para la reforma de la administración en Bolivia (46,9 millones de dólares); obras públicas en el Ecuador (68,5 millones de dólares); adquisición de bienes para Kirguistán (1,2 millones de dólares); adquisición de equipo para el Perú (162,5 millones de dólares); prestación de servicios de ingeniería y construcción de obras de infraestructura en el Sudán (90 millones de dólares); servicios de administración sanitaria en Turquía (91,9 millones de dólares); y servicios de gestión en Uganda (24,6 millones de dólares). Las fuentes de recursos financieros para estas actividades provenían el Banco Mundial; bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo; donantes bilaterales; y los gobiernos interesados. Los proyectos se desarrollaron por lo general durante varios años.¹⁰

2. La UNOPS: una entidad autofinanciada

66. El principio de autofinanciación constituye una de las características principales de la UNOPS que la distingue de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este principio "exige que la UNOPS genere ingresos suficientes para sufragar todos los gastos administrativos y para mantener la reserva operacional al nivel establecido".¹¹

67. El cuadro 2 presenta a continuación los diferentes tipos de ingresos de la UNOPS y su respectivo crecimiento.

Cuadro 2. Tipos de ingresos y crecimiento
(en millones de dólares de los EE.UU.)

	1995	1996	1997
a) Ingresos derivados de la ejecución de proyectos	26,6	31,7	35,0
b) Ingresos derivados de la administración y supervisión de préstamos del FIDA	3,1	3,3	3,6
c) Ingresos por intereses y otros conceptos	0,7	3,3*	1,8
Total	30,4	38,3	40,4

* Se incluyen contribuciones por una sola vez de Dinamarca y Suiza para gastos de traslado de oficinas.

68. El mayor porcentaje de ingresos (86,6% en 1997) es el generado por la ejecución de proyectos. El fuerte aumento de la demanda de servicios proveniente del PNUD en 1997 determinó que la proporción de ingresos generados por fondos del PNUD aumentara de 81% en 1996 a 84% en 1997.¹²

69. Una de las fuentes de ingresos de la UNOPS que registra crecimiento deriva de su apoyo a proyectos ejecutados por entidades nacionales, donde ha habido un crecimiento acentuado.

70. Los ingresos netos de los años 1995, 1996 y 1997 se presentan a continuación en el cuadro 3.

Cuadro 3. Ingresos netos
(en millones de dólares de los EE.UU.)

	1995	1996	1997
Ingresos	30,4	38,3	40,4
Desembolsos	27,7	33,7	36,6
Reposición de la reserva operacional	2,7	4,6	2,4
Ingresos netos	0	0	1,4

71. Los honorarios que percibe la UNOPS no se ajustan a una tarifa general fija, sino que varían entre los clientes según los acuerdos concertados para los diferentes tipos de servicios que se prestan. La UNOPS cobra hasta un 10% por servicios administrativos y operacionales en los proyectos del PNUD con cargo a sus fondos básicos. Cuando se trata de fondos administrados por el PNUD, se cobra un porcentaje situado entre 5% y 8%. En el caso del FIDA se cobran 44.050 dólares anuales por proyecto. Al Programa de Asistencia al Pueblo Palestino (servicios de contabilidad) se le cobraron 100.000 dólares por 1994-1995 y 150.000 dólares por 1996-1997. En los acuerdos de servicios de gestión, el cálculo de los honorarios se efectúa en dólares, estableciéndose diferencias entre la gestión de servicios y la de bienes. El promedio de los derechos cobrados en los acuerdos de servicios de gestión fue de 4,4% en 1995 y de 4,2% en 1996.

72. Los problemas de la evaluación de costos y la fijación de honorarios fueron objeto de examen por la Junta de Auditores¹³ y también fueron abordados por el Director Ejecutivo de la UNOPS en su informe a la Junta Ejecutiva (DP/1998/24, de 30 de marzo de 1998).

73. Debe señalarse de que el principio de autofinanciación se aplica no sólo al conjunto de la UNOPS, sino también a sus partes componentes, ya se trate de divisiones situadas en Nueva York o de oficinas descentralizadas. Antes de establecer una oficina descentralizada, la UNOPS se cerciora de que exista una masa crítica de proyectos que justifique tal medida para asegurar que la oficina se autofinancie. El volumen de la UNOPS y de sus partes componentes crece o se reduce en consecuencia.

74. Respondiendo a solicitudes de la Junta Ejecutiva y la CCAAP, y en diálogo con ellas, la UNOPS presentó en 1997 propuestas sobre gestión del riesgo, reservas y excedentes de ingresos. Entre esas propuestas figuró un sistema de protección para la UNOPS y sus clientes con mecanismos de gestión del riesgo y una reserva operacional. Como la UNOPS es una organización sin fines de lucro, se decidió mantener la reserva en un nivel razonable. El párrafo 2 de la decisión 97/21 de la Junta Ejecutiva, de 18 de septiembre de 1997, indica que la Junta:

"2. Dispone que se fije el nivel de la reserva operacional de la UNOPS en un 4% de los gastos combinados con cargo a los presupuestos administrativos y para proyectos del ejercicio anterior y se traspasen los ingresos no utilizados a la cuenta de reserva hasta que se alcance el nivel citado."

75. La estrategia de gestión del riesgo procura asegurar que la reserva operacional sirva como solución de última instancia. Para minimizar las eventuales extracciones de la reserva, la División de Política y

Contratos de la UNOPS centra su atención en los reclamos que podrían formularse en relación con los contratos. La División perfecciona y actualiza periódicamente el texto de los instrumentos contractuales básicos utilizados por el personal de la UNOPS. Participa en diversas deliberaciones y examina las reclamaciones para proteger los intereses de la UNOPS y de sus clientes. La División ha supervisado igualmente el desarrollo de los modelos de capacitación de la UNOPS en materia de contratos, encaminados a reducir el posible número de reclamaciones aumentando el nivel de profesionalismo de los administradores de contratos de la Oficina.¹⁴

3. La UNOPS: una entidad de tipo comercial

76. Como ya se ha indicado la UNOPS se precia de que extrae sus principios de la Carta de las Naciones Unidas y sus métodos operacionales del mundo de los negocios internacionales. Por medio de la reorganización ha desarrollado y perfeccionado sus métodos de planificación y de realización de sus actividades. El método de los equipos integrados, la descentralización, el régimen de dedicación específica a las adquisiciones, las prácticas y procedimientos financieros, la gestión del riesgo y la capacitación especial se fiscalizan permanentemente y, cuando es preciso, se revisan en consecuencia.

77. Una de las prácticas de gestión de la UNOPS que la distinguen derivan de la introducción y adopción del concepto de planificación comercial. El "plan comercial" proporciona un instrumento de gestión que ayuda a generar consenso y una concepción común de las tendencias, las prioridades, las oportunidades y los problemas que se presentan a la organización. Ofrece un marco de responsabilidad para la gestión y supervisión de las actividades en curso y permite evaluar los resultados con referencia a los objetivos.

78. Las prioridades fijadas en el plan para 1995 "siguen correspondiendo a las preocupaciones principales de la UNOPS en materia de gestión:

- Mejorar la calidad de los servicios;
- Construir y mejorar los vínculos con la clientela;
- Fortalecer la organización de la UNOPS."¹⁵

79. En sus tres Planes Comerciales de 1995, 1996 y 1997, la UNOPS identificó diversos objetivos y actividades que repercutirían en las preocupaciones de gestión mencionadas. El Plan Comercial para 1995 se concentró en las tareas que debían cumplirse por una organización nueva. El de 1996, aprovechando las observaciones de los auditores externos, pasó de un número excesivo de tareas a una mayor jerarquización.

80. Los resultados financieros generales de 1997, incluyendo los correspondientes a la adquisición de compromisos, la aplicación de recursos, los ingresos y los gastos administrativos, estuvieron cercanos a los objetivos que se fijaron en el Plan Comercial para 1997.

81. Para 1997, el objetivo de la adquisición de compromisos se fijó en 573 millones de dólares; para la aplicación de recursos, en 500 millones de dólares; para los ingresos, en 40,6 millones de dólares; y para los gastos administrativos, en 38,5 millones de dólares. Los resultados financieros generales fueron, en las adquisiciones de compromisos, de 705 millones de dólares, o sea un 23% por encima del objetivo; en la aplicación de recursos, de 463 millones de dólares, o sea, un 93%; en los ingresos, de 40,4 millones de dólares; y en los gastos administrativos, de 36,6 millones de dólares.

82. En los aspectos no económicos, el plan para 1997 se concentró en cinco esferas de trabajo: cálculo de costos y honorarios; políticas y estrategias de comunicación; cuestiones relativas al establecimiento de grupos y a la coordinación; sistemas de información; y gestión del riesgo. Estas cuestiones se analizaron detenidamente en el plan para 1997 y fueron objeto del informe del Director Ejecutivo, DP/1998/24, de 30 de marzo de 1998.

83. Lo que distingue el plan para 1997 de los dos anteriores es que está basado en proyecciones completas realizadas por cada una de las dependencias operacionales de la UNOPS en su propio plan comercial respectivo. "Este principio de planificación desde el principio hasta el fin no sólo ha contribuido a mejorar la asimilación de las prácticas en materia de planificación comercial integrándolas en la cultura de gestión de la UNOPS, sino que también ha ayudado a aumentar la transparencia respecto de las expectativas de adquisición de compromisos, aplicación de los recursos, e ingresos de la cartera de cada dependencia."¹⁶

84. "Aunque muchas de las tareas y los objetivos se han realizado o se han puesto en marcha, resulta difícil evitar la conclusión de que no se ha alcanzado todavía el justo equilibrio entre los resultados que se esperan y los recursos con que se cuenta."¹⁷

III. HACIA UNA MEJOR COOPERACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN ENTRE LA UNOPS Y OTRAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

85. El cuadro 3 del Anexo, sobre las adquisiciones de cartera de la UNOPS en los años 1994-1997, demuestra que la UNOPS sigue dependiendo en gran medida del PNUD como principal fuente de recursos. El porcentaje de la participación total del PNUD, a través de sus fondos básicos y complementarios, correspondió al 62% en 1994; el 50,3% en 1995; el 55,7% en 1996; y el 71% en 1997.

86. Si bien la financiación sigue dependiendo en gran medida del PNUD, la participación de los distintos subsidios y préstamos multilaterales presenta oscilaciones. Lo que adquiere especial interés a este respecto es la participación de otras organizaciones de las Naciones Unidas (además del PNUFID, el FNUAP y el FIDA, que han sido clientes permanentes durante largo tiempo), que era nula en 1994 pero registró aumentos notables en 1996 a 1.332.000 dólares y en 1997 a 11.993.000 dólares, equivalentes a 0,25% y a 1,7% del total, respectivamente. La tendencia parece persistir en 1998. En su declaración ante la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de junio de 1998, el Director Ejecutivo manifestó:

"Desde enero de este año, el total de nuevas operaciones incorporadas en la cartera de la UNOPS supera en 10%, aproximadamente, su nivel de 1997 y alcanza al doble del que tenía hace dos años, en junio. Esto comprende un aumento del 40% en la demanda de servicios de la UNOPS proveniente de nuevos clientes de las Naciones Unidas en relación con igual época del año pasado. En lo que respecta a las nuevas adquisiciones, las operaciones con nuevos clientes del sistema de las Naciones Unidas han aumentado en realidad de 13 millones de dólares en 1996 a 50 millones en 1997. Nuestros esfuerzos por diversificar nuestra clientela dentro de las Naciones Unidas persisten en 1998."

"El interés en utilizar los servicios de la UNOPS demostrado por clientes de las Naciones Unidas distintos de los clientes tradicionales aumentó considerablemente en 1997. Varios organismos especializados se han mostrado interesados, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)." (DP/1998/24, de 30 de marzo de 1998).

A. Diversificación de la clientela de la UNOPS

87. La diversificación de la clientela de la UNOPS y de sus fuentes de ingresos debería asegurarle una base más estable para el futuro. Ello ha preocupado a los Estados Miembros, que siguen prestando especial atención al tema e instan a la dirección de la UNOPS a intensificar sus esfuerzos con ese fin.

88. La dirección de la UNOPS es consciente de la importancia de la diversificación y las dificultades que plantea. Al informar sobre la ejecución del Plan Comercial de 1997, la dirección de la UNOPS señaló los "inconvenientes" y los aspectos en que "se avanzó con lentitud o se tropezó con dificultades imprevistas".¹⁸ Uno de esos aspectos era la diversificación.

89. Como ya se ha indicado, los esfuerzos tendientes a la diversificación han dado algunos frutos. Sin embargo, el mayor número de solicitudes concretas de servicios de la UNOPS en 1997 provino de departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas y otras entidades que funcionan en su ámbito.¹⁹ Entre ellas figuran el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, el Programa Conjunto y de Copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, la OACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

90. Un problema particular planteado entre la UNOPS y la Secretaría de las Naciones Unidas, del que posteriormente se dio cuenta a la Junta Ejecutiva, permanece inalterado a pesar de las deliberaciones

realizadas en la Comisión de Coordinación de la Gestión y las recomendaciones formuladas por ella. "La falta de modalidades uniformes para transferir recursos de la Secretaría de las Naciones Unidas a la UNOPS para la ejecución de actividades encomendadas a esta última ha impedido que la diversificación fuera mayor. Tras un examen realizado en el Comité de Coordinación de la Gestión, se han propuesto a la Secretaría de las Naciones Unidas mecanismos para la transferencia oportuna de los recursos; no obstante, sólo se ha avanzado en relación con casos concretos."²⁰ En vista de las recomendaciones formuladas a este respecto por la Comisión de Coordinación de la Gestión, los Inspectores encuentran dificultades para comprender los motivos que han impedido resolver el problema. Exhortan a los funcionarios competentes de la Secretaría de las Naciones Unidas a tomar las medidas necesarias para resolverlo con urgencia.

91. A pesar de estas dificultades e inconvenientes, parece existir una tendencia, aunque no importante desde el punto de vista porcentual en relación con el volumen total de la cartera, hacia una asociación cada vez mayor entre la UNOPS y clientes no tradicionales de las Naciones Unidas. Esa tendencia debe estimularse, especialmente en favor de una mayor asociación entre los organismos especializados y la UNOPS.

B. Crecimiento de las formas de asociación: diversidad de métodos

92. Debido al número creciente de asociaciones que se establecen entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se registra un aumento correspondiente en la diversidad de los servicios que se le solicitan. Entre los proyectos emprendidos más recientemente figuran los que se refieren a cuestiones que van "más allá del programa de desarrollo", como los derechos humanos, la remoción de minas y las sociedades en situaciones de conflicto o posterior a conflictos. Se expondrán sucintamente los métodos que la UNOPS adopta o adapta a las diferentes circunstancias.

1. Derechos humanos

93. El Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas es uno de los asociados más nuevos de la UNOPS, con un proyecto por valor de 7.280.000 dólares sobre cuestiones de derechos humanos en Guatemala. En este caso, la UNOPS ha prestado servicios de gestión, logística y adquisiciones. Contrató y reunió un equipo de 200 personas en poco más de un mes, y estableció cuatro equipos móviles de investigación y oficinas en todo el país. La fiscalización y la formulación de informes sustantivos sobre las conclusiones de los equipos móviles siguieron siendo de competencia del Departamento de Asuntos Políticos.

2. Remoción de minas

94. Un acuerdo con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para la ejecución de un proyecto sobre remoción de minas en el Iraq septentrional por valor de 3,5 millones de dólares de los EE.UU. dio lugar al establecimiento, por la UNOPS, de una Dependencia de Actividades relativas a las Minas que ofrece los conocimientos técnicos, jurídicos y de gestión que requieren los programas de remoción de minas. Además de los servicios de gestión, adquisiciones y entrega de equipo en los lugares de actividad, la Dependencia ha proporcionado un ámbito para la organización de disposiciones con los gobiernos donantes que desean contribuir a los proyectos de remoción de minas mediante el suministro de expertos a los que pagan sus sueldos, gastos de viaje y seguro médico, mientras que la UNOPS paga sus dietas. Este mecanismo ofrece la doble ventaja de permitir la adquisición de experiencia técnica a costo mucho más bajo, y que los países donantes se aproximen mucho más a los proyectos. La UNOPS ha administrado y ejecutado actividades de remoción de minas en Angola, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, el Chad, Croacia, el Iraq, Mozambique, la República Democrática Popular Lao, Somalia y Sri Lanka. Se proyectan nuevas actividades para el Irán y Kosovo. La Dependencia de Actividades relativas a las Minas trabaja en estrecha colaboración con otras instituciones asociadas de las Naciones Unidas en esa materia, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el PNUD y otras.

3. Gestión de los asuntos públicos

95. En los proyectos de naturaleza multidisciplinaria, la UNOPS suministra no sólo los servicios administrativos y de gestión habituales, sino que actúa como coordinadora de todas las partes asociadas que intervienen. Entre ellas pueden figurar autoridades del gobierno central, instituciones locales, gobiernos regionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base y el sector privado. Esta función fue puesta en práctica en el caso del Proyecto Atlas para Bosnia y Herzegovina, financiado por donantes bilaterales a través del PNUD y el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, y ejecutado por la UNOPS en asociación con la OMS. Más de 100 ciudades y regiones de Italia y otros países europeos han creado vínculos con 20 municipalidades de Bosnia para promover la cooperación en las esferas de la administración local, la enseñanza, la salud, el medio ambiente y la igualdad de los sexos. Se está completando un proyecto análogo en Túnez.

4. Sociedades destruidas por la guerra

96. En los países asolados por la guerra, la clave del método aplicado por la UNOPS reside en la importancia de poder prestar servicios con rapidez y mostrar resultados inmediatos, como mediante la reparación de caminos, puentes, pozos o telecomunicaciones. Con ello se fomenta la confianza que necesitan las poblaciones asoladas por la guerra para que puedan esperar la reconstrucción y el desarrollo local. El programa PRODERE (Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados), iniciado en América Central, ofrece el mejor ejemplo de este método. Fue ampliado posteriormente a Camboya, el Sudán, el Afganistán y la región de los Grandes Lagos de África. Se obtuvieron recursos económicos y la asociación del PNUD, el PNUFID, bancos de desarrollo y donantes bilaterales. La División de Empresas de la OIT proporcionó conocimientos técnicos especializados en materia de desarrollo económico local a través de servicios de crédito destinados a dar oportunidad para la creación de empresas. Se ejecutan proyectos de esta clase en Guatemala, Somalia, Eritrea y Mozambique por el Proyecto para la Reconstrucción de Sociedades Destruídas por la Guerra, que actúa separadamente en cooperación con el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y más de 20 donantes. Se aplica un método muy similar en las zonas asoladas por desastres naturales o grave pobreza.

97. A juicio del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, su propia eficiencia y la de la UNOPS "está limitada por restricciones impuestas por ciertas reglamentaciones de las Naciones Unidas que en gran medida no se adecuan al trabajo en situaciones de crisis y conflicto. Así ocurre especialmente con las normas sobre personal rígidas. Cuanto más pueda liberarse a la UNOPS del cumplimiento riguroso de las reglamentaciones uniformes de las Naciones Unidas ... y pueda desarrollar sus propios procedimientos ... [con] ... disposiciones adecuadas para asegurar la responsabilidad, mejor podrá cumplir sus funciones con eficacia ..." Diversos interlocutores entrevistados por los Inspectores expresaron opiniones análogas.

98. A este respecto, los Inspectores siguen planteando una cuestión señalada en varios informes anteriores de la DCI sobre las actividades relaciones con situaciones de emergencia. Sin perjuicio de la necesidad de controles adecuados, los Inspectores instan a que se preste una seria consideración a la revisión de las reglamentaciones financieras a fin de atender las necesidades especiales de la actuación en situaciones de emergencia. Exhortan asimismo a que se preste atención a la capacitación especial que se requiere a ese respecto.

5. Protocolo de Montreal

99. Los proyectos financiados por el Protocolo de Montreal ayudan a empresas privadas de diversos sectores industriales de países en desarrollo en la conversión de sus operaciones para adoptar tecnologías inocuas desde el punto de vista ambiental. La UNOPS administra todos los aspectos de la conversión conforme a lo previsto en los proyectos respectivos, incluyendo la adquisición de equipo y la contratación de especialistas en el plano internacional y la subcontratación de entidades para la realización de trabajos locales. La UNOPS aplica modalidades de ejecución ajustadas a las necesidades propias de cada proyecto,

manteniéndose a la vez dentro del marco de su organización jurídica y las reglamentaciones financieras. Ofrecen un ejemplo ilustrativo las pequeñas y medianas empresas, en cuyo caso se adoptan modalidades basadas en las economías de escala para alcanzar los objetivos del proyecto dentro de los límites presupuestarios establecidos (es decir, adquisiciones agrupadas con aprovechamiento máximo de especialistas locales, incluyendo 80 pequeñas y medianas empresas de la India y otras de México y Malasia).

6. Asociados recientes

100. Se ha firmado muy recientemente, el 11 de junio de 1998, un Acuerdo Operacional General entre la OACNUR y la UNOPS. Tiene por objeto facilitar el acceso de la OACNUR, en particular en sus actividades exteriores, a los servicios que ofrece la UNOPS. Ésta ha apoyado en el pasado operaciones financiadas por la OACNUR por conducto del PNUD. También ayudó a elaborar directrices técnicas para proyectos de reintegración (proyectos de efecto inmediato) en etapas de repatriación en situaciones posteriores a conflictos o de emergencia.

101. El "Memorando de Entendimiento Provisional" entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la UNOPS establece la prestación de servicios de ejecución, incluyendo actividades y programas en la Sede y sobre el terreno; cumplimiento de tratados; investigación y análisis; iniciativas especiales y apoyo a los programas. "Las actividades correspondientes ya se han iniciado, y el valor total de los fondos encomendados a la UNOPS por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos excede ya de 4 millones de dólares."²¹

102. La UNOPS figura en segundo lugar entre los principales usuarios del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. En 1997 había 281 voluntarios de las Naciones Unidas que trabajaban en proyectos ejecutados por la UNOPS. Además de ellos, se organizaron como proyectos ejecutados por la UNOPS 128 consultorías a través del programa TOKTEN (Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados), cuyo número fue de 102 durante el año precedente.

C. La UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: una asociación en evolución

103. En el capítulo II se presentó una breve exposición de los antecedentes históricos y legislativos de la nueva UNOPS, junto con sus características principales. En la sección A se expuso que las fuentes de financiación de la UNOPS siguen dependiendo todavía en amplia medida del PNUD. La sección B no sólo dio cuenta de nuevos asociados, sino que expuso también con muestras prácticas la forma en que la UNOPS, en distintas circunstancias y sobre todo en situaciones de emergencia, logra adaptar sus prácticas y procedimientos para atender a sus clientes y beneficiarios en forma oportuna.

104. Sin embargo, y a pesar de los progresos citados y el aumento de las formas de asociación, las actitudes generales respecto de la UNOPS no son uniformes en ciertos organismos especializados. Hay funcionarios que reconocen que la asociación con la nueva UNOPS les permitiría concentrarse en el suministro de conocimientos técnicos especializados liberándoles de los servicios de gestión que la UNOPS atiende. Otros siguen siendo escépticos, viendo en la UNOPS a una competidora y una "intrusa". Esto se debe en parte a actitudes históricas heredadas de la época en que se creó la predecesora de la UNOPS, la Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP), como brazo ejecutor del PNUD. Se originaron entonces preocupaciones y se avivó el rechazo por la mayoría de los organismos especializados, si no por todos ellos, pues veían en la OEP una injerencia y una amenaza para sus ámbitos de competencia y su mandato.

105. Un informe de la DCI (A/39/80 o JIU/REP/83/9), titulado "Oficina de Ejecución de Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", procuró contribuir a la solución de problemas que repercutían negativamente en la confianza entre el PNUD y sus asociados. Con el apoyo de ese informe, junto con las observaciones del Secretario General a su respecto (A/39/80/Add.1), formuladas en su carácter de Presidente del CAC, y tras deliberaciones celebradas en el Consejo de Administración del PNUD, se llegó a ciertas conclusiones:

- i) El PNUD podría continuar la ejecución directa;

- ii) Debería procurarse un grado mayor de consultas y cooperación entre el PNUD y los organismos especializados, con ánimo de consenso;
- iii) Los procedimientos de la OEP ya sometidos a prueba en materia de subcontratación deberían examinarse más a fondo con vistas a su utilización por todas las organizaciones.

106. Como ya se ha indicado, la tentativa de fusionar la OSP con el Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo dio lugar por último a la creación de la UNOPS a partir del 11 de enero de 1995 como entidad independiente, identificable y autofinanciada con vínculos con el PNUD y la Secretaría de las Naciones Unidas.

107. A pesar de los cambios introducidos en el mandato, el carácter y los métodos de la UNOPS y de las asociaciones cada vez más numerosas, aunque limitadas, entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, persisten opiniones variadas en el seno de algunas organizaciones como la FAO, la OIT, la UNESCO y la ONUDI sobre la conveniencia, la forma y la medida de su asociación con la UNOPS. Esos organismos plantean dudas acerca de si la UNOPS, que es una entidad carente de un mandato sustantivo y de experiencia técnica especializada propia, debería encargarse cada vez más de la gestión general de proyectos, a diferencia de los servicios parciales para proyectos, en todos los campos de especialización comprendidos en el mandato de los organismos especializados. Se preguntan si no resultaría más adecuado encomendar proyectos a los organismos especializados que pudieran emplear los servicios de la UNOPS. Los inspectores consideran que los organismos deberían procurar más activamente desarrollar tales relaciones con la nueva UNOPS.

108. Uno de los principales objetivos del presente informe es impulsar una mayor cooperación y asociación entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y particularmente con los organismos especializados. En la sección siguiente se indican las ventajas de emplear los servicios de la UNOPS en el sistema de las Naciones Unidas. También se hacen notar ciertas limitaciones de la función y el mandato de la UNOPS que permitirían evitar que asumiese el mandato de otros organismos o interfiriera con él. Aun así, las posibilidades de cooperación, como se indica en el párrafo 6, no deberían limitarse al sistema de las Naciones Unidas. Tanto la UNOPS como las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas deberían competir por servicios y asociaciones con otras instituciones, incluidas las del sector privado. El mantenimiento de un entorno competitivo contribuiría a impulsar la innovación y la eficacia en función del costo.

D. Hacia un mayor número de asociaciones

109. La cooperación entre la UNOPS y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha limitado a algunas de estas últimas. Las posibilidades de aumento de esa cooperación residen en el reconocimiento, por ambas partes, de las ventajas comparativas que cada una ofrece en sus respectivos campos de especialización.

110. La UNOPS se ha ganado la confianza de sus asociados tradicionales. Sus asociados no tradicionales están en aumento, pero sobre todo en organizaciones que funcionan en el ámbito de la Secretaría de las Naciones Unidas. Varios organismos especializados están comenzando a aprovechar los servicios de la UNOPS, pero no en una medida importante en relación con la cartera total de nuevos compromisos de la UNOPS. Una mayor diversificación de sus clientes y un mayor volumen de transacciones constituyen un objetivo que debe procurarse y alcanzarse.

111. La UNOPS, por su parte, debería hacer mayores esfuerzos para aprovechar los conocimientos técnicos existentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en los organismos especializados. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en este caso los organismos especializados más que ninguna otra, deberían recurrir más a la UNOPS como proveedora de servicios para proyectos.

112. Las organizaciones que han optado por utilizar los servicios de la UNOPS, en especial las que han concertado más recientemente acuerdos o memorandos de entendimiento, mencionan diversas razones para ello:

- i) Puntualidad: la UNOPS ha logrado prestar los servicios que se le solicitaban en forma puntual;
- ii) Flexibilidad: la puntualidad resulta en parte de los métodos flexibles que adopta la UNOPS, dejando a un lado los procedimientos burocráticos y simplificando la aplicación de prácticas y procedimientos que habitualmente caracterizan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que constituyen un importante objetivo de los procesos de reforma en todo el sistema;
- iii) Calidad: aunque la medición de la calidad no cabe en el alcance del presente informe, los Inspectores extrajeron la conclusión, de las informaciones dadas por los asociados, de que los clientes están satisfechos con la calidad de los servicios prestados por la UNOPS;
- iv) Eficacia en función del costo: la puntualidad y calidad de los servicios de la UNOPS contribuyen a este resultado. Los honorarios y otras sumas cobradas por la UNOPS son generalmente inferiores a los de otras organizaciones de las Naciones Unidas;
- v) Gestión del riesgo: la reducción de los riesgos financieros y de gestión constituye parte integrante de los servicios que la UNOPS presta a sus clientes;
- vi) Imparcialidad: como la UNOPS no tiene un mandato sustantivo propio y su actividad consiste en la prestación de servicios, no se la ve como una amenaza para la identidad de sus asociados ni para su condición de titulares de los programas y proyectos;
- vii) Espíritu competitivo: la UNOPS no da por sentado que tiene derecho a "su parte del pastel": tiene que competir para conseguirla. Esta idea impregna las actitudes de los funcionarios de la UNOPS por su observación del principio de la autofinanciación.

113. A juicio de los Inspectores, el empeño del personal de la UNOPS respecto de su misión, su espíritu de equipo y su dedicación al logro de su éxito han contribuido a los resultados alcanzados y a la forma en que los asociados de la UNOPS la perciben.

114. A las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por su parte, se las insta a tomar medidas más dinámicas encaminadas a una mayor cooperación con la UNOPS. A este respecto, los Inspectores desean mencionar los siguientes factores que deberían estimular tal orientación:

- i) La nueva UNOPS no es la misma que su predecesora, la División de Ejecución de Proyectos del PNUD. Su mandato, no correspondiente a ningún sector sustantivo determinado, no puede constituir una amenaza para el mandato de los organismos especializados;
- ii) Los organismos y demás organizaciones de las Naciones Unidas pueden beneficiarse de ciertos métodos o innovaciones y enfoques de procedimiento adoptados y practicados por la UNOPS, como los que se mencionan en los capítulos II y III;
- iii) Los organismos han acumulado, en sus campos respectivos, un acervo de experiencia y conocimientos técnicos que podría resultar más eficaz para fortalecer los esfuerzos en favor del desarrollo al combinarlos con los servicios que presta la UNOPS;
- iv) Las asociaciones de los organismos con la UNOPS fortalecerían en ésta su carácter de entidad de las Naciones Unidas.

115. Al aumentar el número de sus asociados, crecería la cartera de la UNOPS y podría contar con mayores ingresos. Al aumentar los ingresos de la UNOPS, las economías de escala en la prestación de sus servicios permitirían reducir los honorarios que la UNOPS cobra a sus asociados. De este modo podrían liberarse más recursos para los esfuerzos en favor del desarrollo.

116. El Plan Comercial de la UNOPS para 1996 indica que "existe espacio en las Naciones Unidas para una organización que tiene que ganarse su sustento demostrando, día tras día, que ofrece algo de valor. La UNOPS considera que está obligada a demostrar una comprensión de los principios del sector privado -acreditando sus méritos y su valor en un entorno competitivo- al mismo tiempo que sostiene los principios sobre cuya base se establecieron las Naciones Unidas. Se trata de un ámbito exclusivo desde el cual es posible prestar servicios exclusivos."

NOTAS

¹ "Informe del PNUD al Consejo de Administración, 16º período de sesiones", E/5365/Rev.1, junio de 1973.

² "Informe del Administrador y del Director Ejecutivo sobre la esfera de acción y objetivos de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas", DP/1995/6, de 22 de noviembre de 1994, párr. 8.

³ Íbid., párr. 12.

⁴ "Informe del Administrador sobre el papel y funciones precisos de la Comisión de Coordinación de la Gestión de la Oficina de Servicios para Proyectos", documento DP/1994/61, de 19 de agosto de 1994, párr. 3.

⁵ "Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el papel y funciones de la Comisión de Coordinación de la Gestión de la Oficina de Servicios para Proyectos e informe del Director Ejecutivo sobre la manera de establecer a la Oficina en tanto que entidad independiente e identificable", documento DP/1994/57, párr. 15.

⁶ "Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de Servicios para Proyectos sobre la manera de establecer a la Oficina en tanto que entidad independiente e identificable: Grupo Consultivo de Usuarios de la Oficina de Servicios para Proyectos: papel, composición y funciones", DP/1994/62/Add.1, de 18 de agosto de 1994.

⁷ "The UNOPS dedicated procurement regime", documento elaborado por la UNOPS a solicitud de la DCI.

⁸ Íbid.

⁹ Íbid.

¹⁰ "Tools for development", publicación de la UNOPS.

¹¹ "Informe anual del Director Ejecutivo sobre las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos", DP/1998/24, de 30 de marzo de 1998, párr. 11.

¹² Plan Comercial de la UNOPS para 1998.

¹³ "Informe de la Junta de Auditores", A/51/5/Add.10, Nueva York, 1996.

¹⁴ Op. cit., DP/1998/24, párrs. 30 a 33.

¹⁵ Plan Comercial de la UNOPS para 1997.

16 Íbid.

17 Íbid.

18 Op. cit., DP/1998/24, párr. 21.

19 Íbid., párr. 53.

20 Íbid., párr. 53.

21 Declaración del Director Ejecutivo ante la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 1998.