

**INSPECCIÓN DE SEGUIMIENTO DEL EXAMEN DE
LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO DE 2009**

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2014



Naciones Unidas

JIU/REP/2014/5

Original: INGLÉS

**INSPECCIÓN DE SEGUIMIENTO DEL EXAMEN DE
LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO DE 2009**

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2014

RESUMEN

Inspección de seguimiento del examen de la gestión y administración en la Organización Mundial del Turismo (OMT) de 2009

JIU/REP/2014/5

La Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las Naciones Unidas tiene el mandato de proporcionar opiniones independientes respecto de todos los asuntos que influyan en la eficiencia de los servicios y en la debida utilización de los fondos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹. Por lo tanto, cinco años después de que la Organización Mundial del Turismo (OMT) se convirtiera en miembro del sistema, la DCI creyó conveniente brindar a la organización la oportunidad de beneficiarse de los valores de las Naciones Unidas, así como de las buenas prácticas de los órganos rectores y las secretarías de otras organizaciones del sistema y de las lecciones aprendidas por estas en sus actividades administrativas. La Dependencia llevó a cabo en 2009 un Examen de la gestión y administración en la OMT (en adelante, el Examen de 2009) (JIU/REP/2009/1). El Examen de 2009 señaló diversas áreas de mejora y armonización en las prácticas de gestión y administración de la OMT. Se estudiaron especialmente la estructura y la gobernanza, la planificación estratégica y la presupuestación, los recursos humanos, la supervisión y la cooperación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y entidades del sector privado. Formalmente, además de una recomendación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, se sometieron 24 recomendaciones a la consideración de la OMT –11 dirigidas a sus órganos legislativos (Asamblea General y Consejo Ejecutivo) y 13 a su Secretario General–, solicitándose la adopción de medidas². Dada la magnitud del alcance de las recomendaciones y la aparente falta de seguimiento posterior, la DCI decidió evaluar cuántas de sus recomendaciones se habían aceptado y aplicado en el periodo de cinco años transcurrido y en qué medida habían incidido en la organización en el contexto cambiante de sus actividades de gobernanza, financiación, administración y gestión.

A pesar de la falta de información sobre la aceptación y aplicación de las recomendaciones del informe, la inspección de seguimiento reveló que no solo la organización estaba en posición de proporcionar información y documentación de elevada calidad al equipo de la DCI, sino que además muchas de las recomendaciones se habían aplicado. El Inspector quedó impresionado por la seriedad con la que los Estados Miembros de la OMT y el Secretario General elegido en 2009 (y reelegido en 2013) se habían tomado las recomendaciones de la DCI, los primeros mediante la constitución entre ellos de un grupo de trabajo especial para discutir y comprender las implicaciones de las recomendaciones de la DCI, y el segundo mediante la utilización de estas recomendaciones como uno de los componentes del Libro Blanco³, redactado con la participación de los miembros de la OMT y refrendado por la Asamblea General de la OMT en 2011⁴ «como principal documento

¹ Véase el artículo 5 del Estatuto de la DCI. Este Estatuto es un anexo de la resolución 31/192 de la Asamblea General, disponible en la web de la DCI: www.unjiu.org.

² Recomendaciones 1-24, más una recomendación final dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. Nota: la resolución 15, al tener diferentes apartados señalados como a), b) y c), constituye tres recomendaciones en términos de seguimiento, elevándose así el total a 27. En el anexo I se relacionan todas las recomendaciones, con una doble referencia a los párrafos del Examen de 2009 y los del presente informe de la inspección de seguimiento.

³ A/19/11.

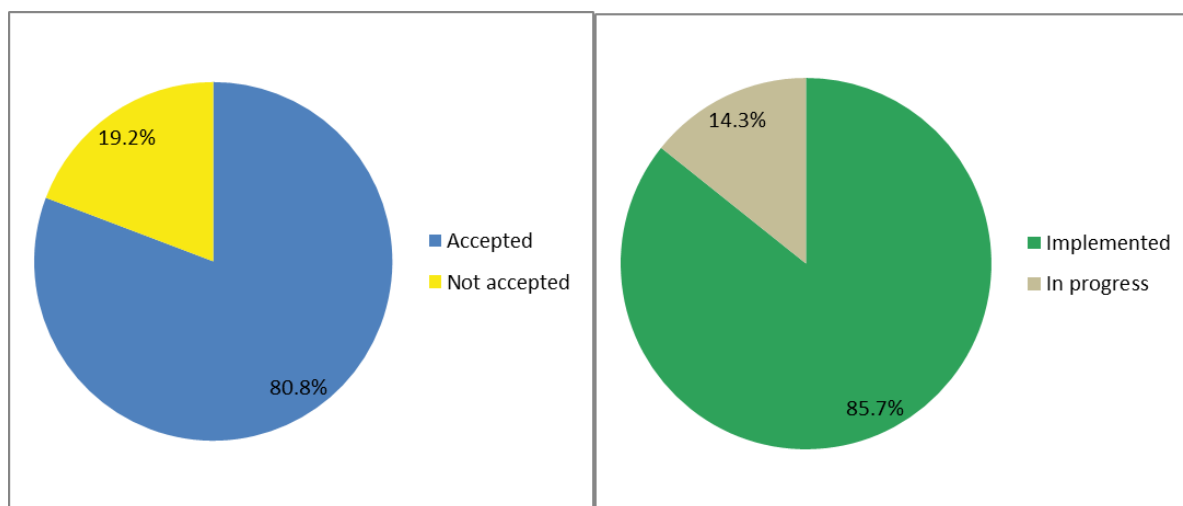
⁴ A/RES/602(XIX).

estratégico de orientación de la Organización a medio plazo». Dentro de las áreas de gestión y administración, el Inspector se congratula, no solo de algunas referencias explícitas al Examen de 2009, sino de la convergencia del análisis y los compromisos que figuran en el Libro Blanco con el contenido de la mayoría de las recomendaciones del Examen de 2009. Con pocas excepciones, el Libro Blanco puede considerarse como un plan de aplicación.

El Examen de 2009 llegó en un momento oportuno, ya que el año 2009 fue un año de inflexión en la gobernanza y la cultura de la organización. A partir del Libro Blanco, que se convirtió en el documento de orientación para la OMT, la organización ha seguido adelante con su reforma, profunda y participativa, contando para ello con la implicación activa de todas las partes. Ha abordado, naturalmente, sus funciones administrativas, no solo en términos de estructuras y mecanismos, o de modernización, sino también aportando una nueva mentalidad, que da vida a los valores de las Naciones Unidas, los mismos que sustentan el trabajo de la DCI. Todo ello ha facilitado sin duda la aceptación y aplicación de la mayor parte de las recomendaciones del Examen de 2009 por parte de los diversos interlocutores, tal como se muestra en el presente informe.

Sin embargo, la información suministrada en agosto de 2013 por la secretaría de la OMT a la DCI a través de su nuevo sistema de seguimiento en línea, según la cual el índice de aceptación de las recomendaciones del Examen de 2009 era de un 100 por ciento y el índice de aplicación de las recomendaciones aceptadas era de un 75 por ciento, pecaba de optimismo y no era exacta. Una inspección atenta proporcionó un cuadro más realista del comportamiento general: de las 24 recomendaciones dirigidas a la OMT, se habían aceptado 21 (80,8 por ciento) y de ellas, se habían puesto en práctica 18 (85,7 por ciento), tal como se muestra en el siguiente gráfico. En el anexo I a este informe figura una lista de las recomendaciones y se refleja el estado en que se encuentran.

Estado de las recomendaciones que figuran en el JIU/REP/2009/1 con respecto a su aceptación y aplicación



Fuente: Sistema de seguimiento de la DCI a través de la web.

Un comportamiento general en el ámbito de la supervisión como el que se detalla en el presente informe es ya bastante significativo y muy satisfactorio tanto para la DCI como para la organización. Al mismo tiempo, las constataciones del presente informe deberían alentar a la OMT a concentrarse en:

- Lo que no se ha conseguido aún en lo que respecta a sus compromisos.

- Las pocas áreas en las que no se han aceptado las recomendaciones del Examen de 2009.
- Ciertos temas nuevos, planteados durante la inspección de seguimiento, y que han dado lugar a recomendaciones no vinculantes (es decir, menos formales) o sugerencias encaminadas a ayudar a la organización a conseguir nuevas mejoras.

El Inspector comprobó que la organización había tenido en cuenta 18 de las recomendaciones y las había aplicado enteramente. Otras tres recomendaciones habían sido aceptadas, pero no se habían aplicado del todo. Se trata de: a) una recomendación relativa a las entidades satélite, cuyas modalidades pasadas de cooperación eran insatisfactorias; b) una recomendación relativa al multilingüismo y la provisión de recursos por parte de la Asamblea General para garantizar el uso del chino como idioma oficial de la organización, de conformidad con la resolución 521(XVII) de la Asamblea General; y algo más importante en relación con la DCI, c) una recomendación relativa al establecimiento de funciones de auditoría interna, inspección, evaluación, investigación y seguimiento, bien subcontratándolas internamente o financiando tres puestos con estas funciones para el bienio 2010-2011.

El Inspector lamenta que cinco recomendaciones, a pesar de la comunicación formal de su aceptación, no hayan sido aceptadas por la organización. Estas recomendaciones se referían a la gobernanza externa (la facilitación de actas resumidas de las reuniones de los órganos rectores; el nombramiento del Director del Programa de Miembros Afiliados); la gestión basada en los resultados (el desarrollo de un marco basado en los resultados conforme al modelo de la DCI); los recursos humanos (la prolongación de contratos después de la jubilación); y la intervención de cuentas externa (la selección de un interventor de cuentas externo en lugar de tres).

El camino a seguir

Recomendaciones aceptadas y aplicadas que exigen nuevas medidas

Entre las recomendaciones que han de cumplirse aún en su totalidad, hay dos temas prioritarios para la agenda administrativa de la Secretaría:

- a) Implantación plena y validada de la transición a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), decidida en 2006 por la Asamblea General, pero no iniciada plenamente hasta 2009, sobre la cual el inspector ha preparado una carta sobre asuntos de gestión detallada y positiva que, no obstante, requerirá más trabajo.
- b) Aclaración de las relaciones de la organización con sus diversas entidades «satélite», que han ido proliferando en las últimas décadas con diferentes marcos institucionales y en diferentes contextos jurídicos, políticos y financieros.

Con respecto al primer punto, la DCI ha preparado una carta sobre asuntos de gestión para el Secretario General, en la que se analiza en detalle la labor de la organización en este ámbito y se hace referencia a los criterios al respecto, publicados por la DCI en 2010⁵. Sobre el segundo punto, dada la multiplicidad y la rápida transformación de los contextos, y teniendo en cuenta los resultados inciertos de la negociación en curso, se estimó que sería difícil para la DCI suministrar información actualizada fiable a tiempo para la reunión de junio de 2014 del Consejo Ejecutivo de la OMT. Todo ello podría también complementar la aplicación de la recomendación 2 sobre las modalidades de cooperación con las respectivas fundaciones y oficinas.

Recomendaciones aceptadas pero aún por aplicar

⁵ JIU/REP/2010/6: Preparación de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).

La **recomendación 19** del Examen de 2009 tenía que ver con el uso del chino en la organización. La decisión al respecto de la Asamblea General sigue pendiente de recibir el número suficiente de ratificaciones de la enmienda a los Estatutos aprobada: parece que el ritmo con el que llegan esas ratificaciones es mucho más lento que el ritmo de crecimiento del turismo internacional en relación con China, lo que hace esa enmienda aún más necesaria.

Aunque aceptada en principio, la **recomendación 22** está lejos aún de haberse aplicado en lo relativo a los distintos aspectos de la supervisión, una responsabilidad importante de los directivos y de los miembros de sus consejos de administración en el sector privado, y del Secretario General y de los miembros del Consejo Ejecutivo y de la Asamblea General en el caso de la OMT. En una organización con tantas restricciones, inclusive financieras, el desarrollo de servicios de supervisión, en particular de auditoría interna y evaluación, es una de las pocas maneras de valorar si se está haciendo un uso eficiente y efectivo de los recursos financieros y humanos. El Inspector alienta las iniciativas recientes adoptadas en este sentido en un ámbito en el que la OMT va muy por detrás de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero en el que algunas de esas organizaciones y la DCI están dispuestas a ayudar.

Recomendaciones no aceptadas

La DCI reitera la importancia crítica de sus cinco recomendaciones previas que no han sido aceptadas. Es consciente de que el reducido tamaño de la organización, así como la crisis financiera y la notablemente estricta política presupuestaria consiguiente, impuesta durante algún tiempo por sus principales contribuyentes, a pesar del constante crecimiento de las actividades turísticas como fuente de ingresos, son factores que obran todos ellos en contra del pleno cumplimiento de la totalidad de los requisitos de la reforma.

Más que un gasto improductivo adicional, la preparación de actas resumidas escritas de las reuniones de los órganos rectores, en consonancia con la **recomendación 6**, debería considerarse como una forma de completar las recientes mejoras en el proceso de adopción de decisiones de dichos órganos, instauradas por el Secretario General en el Libro Blanco como respuesta a la recomendación 5, una recomendación mucho más importante cuyo objetivo era alentar la adopción de decisiones informadas y responsables en un marco de gobernanza externa democrática.

El hecho de que un puesto tan importante de la dirección de la OMT como el de Director del Programa de Miembros Afiliados «pertenezca» a un solo país es un remanente de una cultura anticuada, anterior a la entrada de la OMT en el sistema de las Naciones Unidas, donde la igualdad entre los Estados Miembros es la norma y un privilegio de ese tipo no resulta aceptable. Lógicamente, en consonancia con la fórmula de cálculo vigente, todos los Estados Miembros deberían compartir el costo de cualquier puesto incluido en el presupuesto ordinario, y se debería verificar si están dispuestos a hacerlo cuando se renegocie el asunto entre el Secretario General y el país anfitrión. Sin embargo, **la recomendación 1 no ha sido aceptada hasta la fecha** y la presentación de candidatos sigue siendo el privilegio de un solo Estado miembro, cubriéndose el costo con su generosa contribución voluntaria. **El Inspector considera que esta doble anomalía en términos de derechos y de reparto de la carga financiera debe revisarse lo antes posible, de conformidad con el principio de iguales derechos e iguales deberes para todos los Miembros de la organización.**

No está claro por qué las autoridades de la OMT no han seguido la **recomendación 8** en relación con «el marco elaborado por la DCI de gestión basada en los resultados». La recomendación tenía por objeto desarrollar las actividades de la organización en sintonía con las modernas prácticas de gestión, teniendo en cuenta ante todo los resultados que esperan los beneficiarios, más que el volumen de aportaciones y actividades realizadas rutinariamente. Es algo de mero sentido común y una cuestión de principios, no un sistema nuevo y complejo. Sin embargo, implica ciertos cambios en la práctica administrativa existente y exige cierta formación basada en casos específicos. La Junta

de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación formuló comentarios muy positivos sobre el informe correspondiente de la DCI⁶, calificándolo de «valioso instrumento de referencia» sobre el tema, y expresando su conformidad en términos generales con sus constataciones y conclusiones. La mayor parte de los demás organismos especializados y entidades de las Naciones Unidas han adoptado finalmente el concepto y los modelos de referencia afines, teniendo en cuenta sus especificidades. ¿Por qué no ha considerado la OMT la posibilidad de ir adoptando gradualmente nuevas formas de hacer las cosas, como ha hecho con éxito en otras esferas?

Respecto a la recomendación 15 b), que encomienda al Secretario General elaborar una norma que defina las circunstancias excepcionales en las que se puede conceder la extensión de los contratos más allá de la edad de jubilación, el jefe ejecutivo informó al Inspector de que no había preparado esa norma porque, al asumir su mandato, inicialmente no prolongaba ningún contrato más allá de la edad obligatoria de jubilación. Sin embargo, con el tiempo, había llegado a considerar que algunos funcionarios eran demasiado valiosos como para dejarlos marchar y, por lo tanto, a algunos se les había ofrecido una prolongación de su contrato (por un máximo de uno o dos años). Había tomado esas decisiones al amparo del artículo 28⁷ del Estatuto del Personal, que le concede la autoridad para tomar ese tipo de decisiones. El Inspector no añade más comentarios sobre este tema.

El Inspector sigue sin entender por qué la más pequeña de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas necesita más interventores de cuentas externos que cualquier otra organización, con excepción de la Secretaría de las Naciones Unidas. Esta práctica no es compatible con la confianza de un órgano legislativo en la profesionalidad del jefe y del personal de la institución fiscalizadora superior. Además, si hay varios interventores de cuentas externos, tendrán que consensuar diversos aspectos, dificultándose su labor tanto para ellos mismos como para algunos de sus asociados en la Secretaría, como por ejemplo el equipo de IPSAS. El Inspector es consciente de que el proceso de ratificación para enmendar los Estatutos exige un tiempo considerable. Sin embargo, la experiencia demuestra que una vez la Asamblea General ha adoptado una decisión de principios, esta puede aplicarse de manera voluntaria. Además, al igual que ocurre con cualquier otra función de supervisión, un mandato excesivamente largo de una institución fiscalizadora superior no se considera un enfoque sensato, en términos de independencia. Como se ha recomendado en los informes pertinentes de la DCI, la solución es la rotación, especialmente para una cartera poco voluminosa.

Temas nuevos

El Inspector ha aprovechado la oportunidad brindada por esta inspección de seguimiento para formular algunas recomendaciones no vinculantes sobre la Oficina de Nueva York (párr. 48), un marco de rendición de cuentas (párr. 51), un enfoque de gestión de riesgos (párr. 60), las descripciones de las funciones de los altos directivos (párr. 114), la mejora del equilibrio de género en los niveles superiores (párr. 117), la utilización de los Miembros Afiliados para formación (párr. 130), las modalidades de trabajo flexible (párr. 142) y la política de empleo de los colaboradores de la OMT (párr. 145).

⁶ A/59/617/Add.1 sobre el informe de la DCI titulado «La gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas» (JIU/REP/2004/5=A/59/617), disponible en: https://www.unjiu.org/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2004_5_Spanish.pdf.

⁷ «No se mantendrá en servicio a los funcionarios después de la edad de jubilación señalada por el Reglamento del Personal. En casos excepcionales, el Secretario General podrá retrasar uno o dos años dicho límite de edad en interés de la Organización».

ÍNDICE

		<i>Página</i>
	RESUMEN	iii
	SIGLAS	ix
<i>Capítulo</i>		<i>Párrafos</i>
I. INTRODUCCIÓN	1-8	1
A. Antecedentes	1-4	1
B. Objetivos	5	2
C. Metodología	6-8	2
II. GOBERNANZA EXTERNA	9-34	4
A. Un nuevo estilo	9-19	4
B. Asamblea General.....	20-29	7
C. Comisiones Regionales.....	30	8
D. Consejo Ejecutivo	31-33	9
E. Comités	34	9
III. GOBERNANZA INTERNA: LA DIRECCIÓN EJECUTIVA	35-51	10
A. Estructura	35-48	10
B. Delegación de autoridad	49-50	13
C. Marcos de rendición de cuentas	51	13
IV. ESTRATEGIA	52-60	14
A. Planificación estratégica	52-53	14
B. Gestión basada en los resultados.....	54-58	14
C. Gestión del riesgo	59-60	15
V. FINANZAS	61-88	16
A. Recursos	61-68	16
B. Presupuesto del programa	69-76	17
C. Seguimiento financiero y contabilidad: el largo camino hacia la implantación de las IPSAS	77-88	19
VI. «ENTIDADES SATÉLITE»	89-108	24
VII. RECURSOS HUMANOS	109-145	30
A. Composición de la secretaría	109-123	30
B. Gestión de la carrera profesional	124-138	34
C. Otros asuntos de recursos humanos	139-145	37
VIII. SUPERVISIÓN	146-159	40
A. Número de interventores de cuentas externos.....	147-148	40
B. Relaciones con la Dependencia Común de Inspección	149-153	40
C. Auditoría interna	154-156	42
D. Evaluación	157-159	43
IX. OTROS ASUNTOS	160-171	44
A. Adquisiciones.....	160-162	44
B. Información y comunicaciones	163-171	44
ANEXOS		
I	Estado de las recomendaciones que figuran en el JIU/REP/2009/1 con respecto a su aceptación y aplicación	47
II	Organigrama de la OMT	48

SIGLAS

DCI	Dependencia Común de Inspección
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (en ocasiones nombradas mediante su sigla en español, NICSP)
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OMT	Organización Mundial del Turismo
RSOAP	Oficina de Apoyo Regional de Asia y el Pacífico
ST-EP	Turismo Sostenible - Eliminación de la Pobreza
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNTFAS	Grupo de Trabajo sobre las Normas de Contabilidad de las Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las Naciones Unidas, cuyo Estatuto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1976⁸, está reconocida como el único órgano externo e independiente, a nivel de todo el sistema, de inspección, evaluación e investigación para todas las organizaciones de las Naciones Unidas⁹. Su objetivo es prestarles servicio, a través de sus funciones de supervisión, sin ningún tipo de discriminación, y mejorar la armonización del sistema de las Naciones Unidas. Cuando la Organización Mundial del Turismo se convirtió en miembro del sistema de las Naciones Unidas en 2003, aceptó el Estatuto de la DCI, incluidas las obligaciones de la DCI relacionadas, en particular su «sistema de seguimiento» de la aceptación y aplicación de las recomendaciones que figuran en los informes y notas de la DCI por parte de las organizaciones participantes¹⁰. Hasta la fecha, la Organización Mundial del Turismo (OMT) es la única organización que no ha aportado sistemáticamente información a este sistema y ese silencio ha sido reflejado consiguientemente en los informes anuales de la DCI presentados a la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹.

2. **Preparado en 2008 y publicado en 2009, el Examen de la gestión y administración en la OMT (JIU/REP/2009/1)** (en adelante, el Examen de 2009) pretendía ayudar a la organización a beneficiarse de los valores de las Naciones Unidas, así como de las buenas prácticas y lecciones extraídas por los órganos rectores y secretarías de otras organizaciones del sistema en relación con actividades similares realizadas en el marco de sus funciones administrativas, más que de fondo. Dicho examen detectó ámbitos de mejora y armonización de las prácticas vigentes en la gestión y administración de la OMT, que se presentaron al Consejo Ejecutivo en su reunión de Bamako (Mali)¹² y posteriormente a la Asamblea General de la OMT en su reunión de Astana (Kazajstán)¹³.

3. El Consejo Ejecutivo, visto el Examen de 2009, lo acogió con satisfacción y decidió crear un grupo de trabajo especial para estudiarlo¹⁴. El grupo de trabajo mantuvo un intercambio de opiniones por medios electrónicos a fin de que el Secretario General de la OMT pudiera preparar un plan de aplicación de las recomendaciones del Examen de 2009, haciendo referencia a todas las consecuencias, incluidas las de naturaleza financiera. El grupo de trabajo interrumpió su actividad una vez presentado el segundo proyecto de Libro Blanco¹⁵ al Consejo Ejecutivo¹⁶.

4. Por su parte, el Secretario General en funciones de la OMT presentó su visión para la gestión de la Secretaría para el periodo 2010-2013¹⁷, que incorporó en su informe titulado «Estrategia de gestión y designación del equipo de dirección de la Secretaría»¹⁸, presentado a la Asamblea General de la OMT de 2009. Este documento, conocido luego como «**Libro Blanco de la OMT**»¹⁹ – Proceso

⁸ Resolución 31/192 de la Asamblea General, anexo 3.

⁹ Resolución 67/256 de la Asamblea General, segundo párrafo del preámbulo.

¹⁰ El sistema, que viene actualizándose manualmente desde 2004, se hizo accesible a través de Internet en 2013, permitiendo a los coordinadores de la DCI autorizados de las organizaciones participantes informar directamente a la Dependencia sobre el seguimiento, y haciendo posible que todo el mundo pueda verificar el grado de aceptación y aplicación de cualquiera de las recomendaciones de la DCI incluidas en cualquier nota o informe publicado, en www.unjiu.org

¹¹ A/63/34 a A/68/34.

¹² Informe de la Dependencia Común de Inspección (CE/85/8(b))

¹³ Examen de la gestión y administración en la Organización Mundial del Turismo (OMT) (A/18/10)

¹⁴ Estaba integrado por Alemania, Brasil, Egipto, España, la Federación de Rusia, Francia, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Kazajstán, Malí, Portugal y la República de Corea.

¹⁵ CE/DEC/10(LXXXIX).

¹⁶ El Inspector recibió una copia de los comentarios de los Estados Miembros, a 22 de septiembre de 2009, durante su misión en Madrid en octubre de 2013.

¹⁷ Declaración de intenciones y de gestión, 85ª reunión del Consejo Ejecutivo.

¹⁸ A/18/14, agosto de 2009.

¹⁹ Un libro blanco es una guía o informe autorizado que aborda los problemas y las formas de solucionarlos.

de reforma por una OMT más próxima a los intereses de sus miembros», fue **refrendado por consenso por la decimonovena Asamblea General en 2011²⁰**, que hizo de él el **principal documento estratégico de orientación a medio a plazo**. ¿Había influido el Examen de 2009 en el contenido del Libro Blanco? Esta cuestión se examina más adelante en el capítulo II. Cinco años después de la preparación del primer Examen, y teniendo en cuenta la reacción en cierto modo limitada de la organización en relación con las publicaciones para el conjunto del sistema relativas a la OMT, la DCI decidió llevar a cabo, como parte de su programa de trabajo para 2013, una inspección de seguimiento de la aceptación y aplicación de las recomendaciones dirigidas a los órganos legislativos de la OMT y a su Secretario General en el Examen de 2009, y así lo hizo entre septiembre de 2013 y marzo de 2014.

B. Objetivos

5. El presente informe evalúa la naturaleza y el grado de aceptación de las recomendaciones, así como los procesos utilizados por la organización en su aplicación. En el informe se examinan por lo tanto las funciones y responsabilidades respectivas (gobernanza) de los órganos legislativos y de la secretaría de la organización. Además, se analizan brevemente algunos servicios y entidades relacionados con la organización, teniendo en cuenta que el grado de control por parte de la OMT de sus entidades satélite ha estado durante mucho tiempo poco claro o se discute aún. El presente análisis debería permitir a la OMT concentrarse en lo que queda pendiente del plan de aplicación previamente adoptado y en los pocos ámbitos en los que las recomendaciones de la DCI de 2009 no fueron aceptadas. El Inspector es consciente de que el reducido tamaño de la organización, así como la crisis financiera y la notablemente estricta política presupuestaria consiguiente, impuesta durante largo tiempo por los principales contribuyentes, a pesar del constante crecimiento de las actividades turísticas como fuente de ingresos, no ha ayudado a la organización a cumplir los requisitos de la reforma con suficiente precisión en los últimos cinco años. Por esa razón, habida cuenta del caudal de información y documentos compartidos por la secretaría de la OMT con el equipo de la DCI, este aprovechó también la oportunidad brindada por la inspección para formular algunas recomendaciones más, sin tratar de abarcar todas las áreas ni analizar en profundidad cada función mediante un nuevo examen exhaustivo.

C. Metodología

6. El Inspector utilizó una serie de técnicas de evaluación para asegurar la triangulación de las constataciones y unas conclusiones y recomendaciones adecuadamente fundadas. El presente informe incluye la información y los datos recibidos hasta marzo de 2014 a través de:

- El examen de los documentos de principios pertinentes disponibles en el dominio público (Internet) y en la Intranet de la OMT, así como de las respuestas de la secretaría a preguntas adicionales posteriores a la misión.
- Dos misiones de cinco días en Madrid, en octubre y noviembre de 2013, para mantener entrevistas con representantes de Estados miembros, altos funcionarios de la secretaría y representantes de la Asociación del Personal de la OMT. Entrevistas por videoconferencia y por teléfono con otros funcionarios y oficiales, entre ellos el Oficial de Ética de la OMT, en Londres, y el asesor superior sobre las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP o IPSAS por su sigla inglesa).
- Los comentarios de la secretaría sobre el proyecto de informe se han tenido en cuenta para finalizarlo. Además, de conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe solo se finalizó después de una consulta entre los inspectores con el fin de contrastar sus conclusiones y sus recomendaciones con el saber colectivo de la Dependencia.

²⁰ CE/DEC/10 (LXXXIX): Decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo en su 89ª reunión (CE/89/DEC).

7. El Inspector quiere expresar su agradecimiento a todos quienes le ayudaron en la preparación del presente informe, particularmente a quienes participaron en las entrevistas y compartieron sus conocimientos y su experiencia con tan buena voluntad.

8. En el Examen de 2009 se indicaba que la DCI llevaría a cabo en un futuro próximo investigaciones en ciertas áreas y entidades satélite en diversas regiones. Sin embargo, estas no tuvieron lugar, debido a las estrictas restricciones presupuestarias de la Dependencia. A pesar de la franqueza y la cooperación demostradas últimamente por la secretaría de la OMT hacia la DCI, el Inspector se muestra preocupado porque quedan algunos temas pendientes que deben examinarse de manera prioritaria. En diciembre de 2013, se envió una carta sobre asuntos de gestión al Secretario General de la OMT relacionada con la cuestión, y en breve se le enviará una nueva carta.

II. GOBERNANZA EXTERNA

A. Un nuevo estilo

Estatutos y otros textos importantes

9. A excepción de la siguiente información básica sobre la OMT, el presente capítulo no repetirá la descripción del marco institucional incluida en el Examen de 2009 (párrafos 11 a 22), que en su mayor parte sigue siendo válida. Lo que se hará, más bien, será subrayar ciertos aspectos que han cambiado claramente o que se plantearon en las recomendaciones que figuraban en ese informe.

10. Los actuales Estatutos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) se adoptaron en 1970²¹, cuando se creó la organización a partir de la anterior Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo. En 2003, la OMT se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas al adoptar la Asamblea General de la OMT la resolución 453(XV), posteriormente ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 58/232. Con el fin de evitar la confusión de su sigla inglesa con la de la Organización Mundial del Comercio («WTO» en ambos casos), cambió su sigla inglesa por la de «UNWTO». La OMT tiene su sede en Madrid desde 1975 y cuenta con 156 Estados Miembros, seis Miembros Asociados y 425 Miembros Afiliados²². Su objetivo fundamental es la promoción y el desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia, de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. Al perseguir ese objetivo, la Organización presta particular atención a los intereses de los países en desarrollo en el campo del turismo²³.

Dos fuentes de inspiración: el sector privado y las Naciones Unidas

11. En la OMT, los valores inherentes a la Carta de las Naciones Unidas y otros textos emblemáticos sobre los derechos humanos y el desarrollo se han combinado con los valores empresariales de la mayoría de las entidades con ánimo de lucro de un sector en auge, que está dando un poderoso impulso a una serie de modelos de turismo variados y a menudo opuestos, y que incide de manera rotunda, positiva o negativamente, en las dimensiones económica, social y humana de la vida en la mayoría de los países en desarrollo, y especialmente en aquellos con sociedades civiles más débiles (en particular los países menos adelantados y las pequeñas islas). Las tensiones entre estos modelos pueden resolverse si se adopta un enfoque propio de las Naciones Unidas, basado en la sostenibilidad a largo plazo y el respeto de unas condiciones ambientales, sociales y éticas. Uno de los logros capitales de la OMT ha sido la negociación y publicación del *Código Ético Mundial para el Turismo*²⁴.

12. Sus fundadores vieron a la OMT como el órgano principal para el sector turístico. La organización heredó algunos rasgos característicos de su origen no gubernamental, que no comparten la mayoría de los demás organismos especializados, en particular el hecho de que, además de sus «Miembros Efectivos», que son los Estados miembros, y de sus Miembros Asociados²⁵, la organización tiene también **Miembros Afiliados**.

13. La calidad de Miembro Afiliado está abierta al sector privado, las instituciones docentes, las asociaciones turísticas y las autoridades locales de turismo cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos de la OMT. Los actuales Miembros Afiliados cubren todos los aspectos del sector del

²¹ Estatutos de la Organización Mundial del Turismo, última revisión de octubre de 2012.

²² A 1 de junio de 2013. Véase el informe del Presidente de los Miembros Afiliados (documento A/20/6) de la Asamblea General de la OMT, párr. 8.)

²³ Artículo 3 de los Estatutos de la OMT, disponible en: www.unwto.org

²⁴ Adoptado en virtud de la resolución 406 (XIII) de la Asamblea General en octubre de 1999.

²⁵ La calidad de Miembro Asociado está abierta a todos los territorios que no son responsables de sus relaciones externas y cuya candidatura cuenta con la aprobación previa del Estado Miembro que asume la responsabilidad de sus relaciones externas.

turismo, y entre ellos hay desde asociaciones sectoriales hasta compañías aéreas, desde agencias de viajes hasta consultores y desde sindicatos hasta universidades. Aunque la secretaría los trata a todos por igual, los Miembros Afiliados en muchos aspectos son bastante diversos. Se espera de ellos que promuevan asociaciones entre los sectores público y privado para dar apoyo a los objetivos generales de la OMT, entre ellos la promoción de un turismo responsable, sostenible y universalmente accesible, y la contribución al desarrollo económico y social y al entendimiento internacional, prestando particular atención a los intereses de los países en desarrollo. Además, en el sector del turismo hay un gran número de pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales son miembros de asociaciones profesionales, entre las que se cuentan importantes actores a escala nacional, regional y mundial.

14. Este perfil de afiliación da una indicación del apoyo de la OMT a la participación de la sociedad civil en la red de las instituciones mundiales, tal como promueven las Naciones Unidas. Sin embargo, el grado de participación real de Miembros Afiliados de la OMT (unos 30 de 300) es bajo, debido a la falta de quórum. Sus motivaciones para convertirse en miembros son dispares e incluyen el posicionamiento de marca, el deseo de asociarse con una organización de las Naciones Unidas, la formación de redes de contactos con entidades gubernamentales y el sector privado o la participación en grupos de presión. En un momento en el que las Naciones Unidas y sus organismos especializados están adoptando un enfoque creativo en su comunicación con la sociedad civil, el Libro Blanco planteó la pregunta de «qué ventajas pueden derivar estas entidades de convertirse en Miembros Afiliados, cómo pueden obtener los beneficios esperados, la extensión de su participación o la influencia que un Miembro Afiliado puede tener en el proceso de adopción de decisiones dentro de la Organización»²⁶. Si bien el Inspector valora el papel de la OMT en el planteamiento de temas, como la estacionalidad del turismo, o iniciativas, como el proyecto *City Tourism*, en el que participan algunos Miembros Afiliados, **no está convencido aún de que la OMT esté aprovechando adecuadamente la variedad y las complementariedades que ofrece esta dualidad de la calidad de miembro.**

15. Reconocida universalmente como la principal fuente de estadísticas fiables sobre turismo, la OMT ocupa una buena posición para comentar la creciente importancia económica del turismo y subrayar los riesgos ambientales, sociales, culturales y éticos asociados. Cuando la organización proporciona asistencia técnica²⁷ a los países que lo solicitan, se asegura de que los proyectos relacionados con el turismo cumplan cuatro criterios, a saber: i) viabilidad económica; ii) rentabilidad financiera; iii) sostenibilidad ambiental (incluida la esfera cultural); y iv) aceptación sociocultural²⁸.

El Libro Blanco como documento guía

16. **El año 2009 marcó un punto de inflexión para la gobernanza de la OMT, no solo por la elección de un nuevo Secretario General, sino también por la introducción de un cambio radical en la estructura y la cultura de la organización. Hubo una convergencia clara entre las aspiraciones de los miembros, los valores que sustentan las recomendaciones de la DCI y el contenido de las tres versiones del informe conocido como «Libro Blanco»²⁹.** Ese informe fue finalmente refrendado por la Asamblea General de la OMT en su resolución 602(XIX) «*como principal documento estratégico de orientación de la Organización a medio plazo*»; no eran solo palabras, ya que la Asamblea General también solicitó «*al Secretario General que p[usiera] en práctica las medidas recomendadas en el Libro Blanco y que inform[ara] sobre su progreso en las siguientes reuniones del Consejo Ejecutivo*», otorgándole el capital político para convertir progresivamente su contenido en realidad. Además, en la misma resolución, la Asamblea General

²⁶ Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco), A/19/11, párr. 93

²⁷ Véase el artículo 12 del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo (textos básicos de la OMT).

²⁸ Entrevista con el H. Varma, Director, Cooperación Técnica y Servicios, OMT.

²⁹ CE/88/7 y A/19/11.

hacía suyos cinco importantes anexos como instrumentos de la reforma planificada³⁰ y, finalmente, respecto a las **entidades externas**, encomendaba al Secretario General que, en coordinación con sus comités directores y el Consejo Ejecutivo, introdujera los cambios necesarios en sus marcos jurídicos a fin de garantizar su condición de entidades no controladas, cuando se estimara oportuno, y la mantuviera informada sobre los progresos alcanzados.

17. **El Libro Blanco incluía la mayoría de las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones del Examen de 2009, que era una de las fuentes en las que se fundaba, tal como reconoció el Secretario General en su reunión con el equipo de la DCI. Los últimos años han sido, por lo tanto, una época de reforma profunda y exhaustiva de la organización, lo cual demuestra la aceptación y la aplicación de las recomendaciones del Examen de 2009 en muchos aspectos**, aunque no en todos los casos, como se expone claramente más adelante. La reforma dista de haber culminado y la organización carece aún de ciertas herramientas.

18. En el Examen de 2009 (párrs. 41- 42), el Inspector describió algunas prácticas que había observado dentro del Consejo Ejecutivo en relación con el proceso de adopción de decisiones y, en particular, *«unas intervenciones excesivas de la secretaría durante el proceso de la toma de decisiones, en particular en la negociación de las resoluciones y decisiones y en la adopción del orden del día, papel que no incumbe a una secretaría. La celebración de reuniones en diversos lugares ayuda a perpetuar esa situación, ya que muchas delegaciones están integradas por participantes que con frecuencia no han asistido a reuniones anteriores de la OMT. En particular, el Inspector sintió preocupación al observar que, contrariamente a la práctica habitual, los representantes de los Estados Miembros negociaban con el personal de la secretaría, y no entre ellos mismos, el texto de las resoluciones que iban a adoptar»*.

19. Algunos hechos parecen indicar que con un nuevo Secretario General, se ha impuesto un nuevo estilo en las relaciones con los Estados Miembros, como demuestran los siguientes aspectos:

- El mero hecho de que, ya en 2009, los Estados Miembros pudieran crear un grupo de trabajo para discutir las recomendaciones de la DCI.
- La fusión entre el Comité del Programa y el Comité de Presupuesto y Finanzas, una medida lógica, puesto que en aquellos la secretaría podía influir más fácilmente que en el Comité del Programa y del Presupuesto, en el que los delegados pueden ver a la vez los aspectos estratégicos y financieros en juego.
- La autoimposición de una obligación de respetar los siete principios fundamentales relacionados en el párrafo 11 del informe del Secretario General (A/18/14): apropiación por parte de los miembros, integración, asociaciones, normas éticas, transparencia y rendición de cuentas, flexibilidad y orientación a los resultados.
- El sincero aprecio de los nuevos valores expresado por los representantes entrevistados en noviembre de 2013 por el Inspector.
- Los numerosos contactos profesionales mantenidos por el Secretario General con los representantes de los Estados Miembros a través de sus numerosos viajes y en la sede, a título individual o regional, para mantenerse al tanto de sus preocupaciones.
- El cambio en la estructura de la Secretaría, con la designación de algunos funcionarios de la secretaría (los Directores Ejecutivos), que permite a los Estados Miembros tener nuevos interlocutores además del Secretario General, con una delegación de autoridad más clara.

³⁰ Fusión del Comité del Programa y el Comité de Presupuesto y Finanzas, incluido el nuevo Reglamento del Comité del Programa y del Presupuesto (A/19/11, anexo 1); Proyecto de Reglamento del Comité de Miembros Afiliados (A/19/11, anexo.2); Red del Conocimiento de la OMT (A/19/11, anexo.3); Modernización del sitio web de la OMT (A/19/11, anexo.4); y Alianzas estratégicas para la promoción del turismo (A/19/11, anexo 5).

B. Asamblea General

20. La Asamblea General de la OMT se reúne cada dos años para discutir y aprobar el presupuesto y el programa de trabajo y deliberar sobre temas de importancia primordial para el sector del turismo. Está compuesta por los Estados Miembros y los Miembros Asociados. Los Miembros Afiliados y representantes de otras organizaciones internacionales pueden participar como observadores. Cada cuatro años, la Asamblea General elige a un Secretario General siguiendo la recomendación del Consejo Ejecutivo³¹.

21. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 5**: «*La Asamblea General de la OMT quizás tenga a bien replantear su actual proceso de toma de decisiones en todos los planos legislativos de modo que se garanticen un diálogo y unas negociaciones suficientes entre las partes, con el fin de que se tomen decisiones claras que permitan orientar, dirigir y supervisar debidamente las actividades de la Organización, liberando así a la Secretaría de la responsabilidad de suministrar la base de esas decisiones*». El Inspector observó que, con el fin de fomentar ese diálogo, la organización ha modificado su práctica con algunos procedimientos nuevos: la secretaría incluye actualmente los proyectos de resolución propuestos en los documentos que se envían antes de la reunión a los órganos rectores y los Presidentes y Vicepresidentes participan en la redacción de las resoluciones y decisiones finales. Esos proyectos de resolución se presentan en las reuniones plenarias para su aprobación. Esta práctica fue establecida por el Secretario General en el Libro Blanco de la organización³² (párrs. 57-60), que afirma explícitamente que el papel de la secretaría debería consistir únicamente en «*facilitar el trabajo, proponer el lenguaje y ayudar a alcanzar el consenso sobre las decisiones y las resoluciones*»³³. El Inspector concluye, por lo tanto, que **la recomendación 5 ha sido aceptada y aplicada**.

22. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 6** con miras a facilitar un proceso de adopción de decisiones más transparente y democrático: «*El Secretario General debería tomar las medidas necesarias para que se preparen debidamente actas resumidas de las reuniones de los órganos deliberantes de la Organización*».

23. El Inspector fue informado de que en lugar de actas resumidas por escrito, se hacían grabaciones de las reuniones, que se archivaban en la secretaría. Esta práctica no facilitaba la tarea de los Estados miembros y de sus funcionarios de tomar decisiones basadas en una información fácilmente accesible. Por lo tanto, en opinión del Inspector, **la recomendación 6 no se ha aceptado**, a pesar del apoyo que recibió por parte los Estados Miembros en el grupo de trabajo especial de 2009. Brasil, por ejemplo, sugirió que la secretaría adoptara las actas utilizadas en la reunión de la Comisión Regional para las Américas como norma. Constituyen un recordatorio sintetizado, claro y muy eficaz.

24. Por lo tanto, **se reitera la recomendación sobre las actas resumidas**. Es de esperar que su aplicación extienda esta buena práctica y mejore la transparencia y la rendición de cuentas.

25. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 4**: «*La Asamblea General de la OMT quizás tenga a bien replantearse la práctica de celebrar sus reuniones fuera de la Sede, teniendo en cuenta sus ventajas y sus inconvenientes, y añadir a los Estatutos de la Organización un artículo por el que se regulen las condiciones de posibles excepciones*».

26. La Asamblea General de la OMT en 2013 acogió con satisfacción y adoptó el informe del Secretario General³⁴ sobre la selección de los lugares de celebración de las reuniones de la Asamblea General, que incluía un modelo para futuros acuerdos entre países dispuestos a acoger a la Asamblea

³¹ Véase el artículo 53 sobre el nombramiento del Secretario General, Documentos básicos de la OMT, vol. I.

³² Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco) – Proceso de reforma por una OMT más próxima a los intereses de sus miembros (documento A/19/11 de la Asamblea General de la OMT).

³³ *Ibid.*, párr. 59.

³⁴ Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios; ii) Directrices sobre la selección de los lugares de celebración de las reuniones de la Asamblea General (documento A/20/5 II) i) de la Asamblea General de la OMT) y resolución 631(XX) de la Asamblea General de la OMT.

General, en el que se establece el pliego de condiciones de la organización en lo que se refiere, entre otras cosas, a prerrogativas e inmunidades, disposiciones logísticas y seguridad.

27. Las consultas con los representantes de los Estados Miembros por parte del Inspector confirmaron que la práctica de la rotación geográfica de las reuniones de la Asamblea General ha contribuido notablemente a promover el papel del turismo y de la OMT en todo el mundo. A algunos países les ha permitido ganar visibilidad en el mapa turístico y mostrar sus propias experiencias a través de la cooperación entre el Estado y los interlocutores nacionales e internacionales del turismo. Permite además a los delegados de los Estados miembros conocer de primera mano cómo interlocutores tales como el Banco Mundial, los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y otros representantes de organizaciones internacionales trabajan juntos para desarrollar el sector turístico de un país³⁵. Después de examinar la cuestión, **la recomendación 4 fue aceptada y aplicada. Más adelante, en los párrafos 31 y 32, se examina una recomendación similar sobre el lugar de celebración de las reuniones del Consejo Ejecutivo.**

28. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 1**: *«La práctica de que sea un solo Estado Miembro quien designe al Director Ejecutivo de los Miembros Afiliados debería abandonarse. Aun cuando ese puesto se financie con cargo a fuentes extrapresupuestarias, la selección ha de llevarse a cabo siguiendo un proceso de contratación abierto, competitivo y transparente».*

29. El Inspector es consciente de que la financiación del puesto anteriormente mencionado procede de una contribución extrapresupuestaria (voluntaria) del Gobierno de España y de que la organización valora el generoso apoyo brindado al Programa de Miembros Afiliados³⁶. El Secretario General indicó al Inspector que, de acuerdo con la presente práctica, basada en el texto del Convenio entre la OMT y España, la primera debía aportar a la segunda un elenco de candidatos para que seleccionara a uno. En 2013, el Gobierno de España había propuesto al Secretario General a tres nacionales como candidatos para el puesto. El Secretario General había examinado todas las candidaturas y había concedido el puesto al candidato más idóneo después de un proceso competitivo. Ese procedimiento fue confirmado por la directora titular del puesto. Por lo tanto, lo que se aceptó era el mero cumplimiento de las disposiciones anteriores: **la recomendación 1 como tal no ha sido aceptada** y solo se ha aplicado parcialmente en lo que se refiere a la competencia, pero no en lo que respecta a la apertura, ya que la presentación de candidatos sigue siendo prerrogativa de un único Estado miembro. **El Inspector recomienda que se encuentre lo antes posible una ocasión para renegociar la cuestión con el país anfitrión y que el costo del puesto sea compartido razonablemente entre todos los Estados Miembros, en aras del cumplimiento del principio de iguales derechos e iguales deberes para los Miembros Efectivos.**

C. Comisiones regionales

30. Establecidas en 1975 como órganos subsidiarios de la Asamblea General de la OMT, las seis comisiones regionales³⁷ se reúnen normalmente una vez al año. Permiten a las administraciones de los Estados miembros responsables de turismo en una determinada región mantener contacto entre sí y con la secretaría entre las reuniones de la Asamblea General, a las que presentan sus propuestas y transmiten sus preocupaciones. Cada Comisión elige a su Presidente y a sus Vicepresidentes entre sus miembros por mandatos de dos años, que empiezan en una reunión y se extienden hasta la siguiente. En los últimos años, se han hecho esfuerzos por incrementar el intercambio fecundo de ideas entre los Miembros Afiliados y las comisiones regionales, con miras a lograr unas relaciones más estrechas y una mayor influencia en las decisiones del Consejo Ejecutivo.

³⁵ Reunión con el Embajador de Kenya en Madrid (noviembre de 2013).

³⁶ En 2009, la contribución para el puesto se estimó en 92.000 euros, según manifestó España en su respuesta al grupo de trabajo especial que estudió el Examen de 2009.

³⁷ Los Miembros Afiliados de la región participan como observadores en las Comisiones Regionales.

D. Consejo Ejecutivo

31. El Consejo Ejecutivo es la junta de gobierno de la OMT, responsable de lograr que la organización lleve a cabo su programa de trabajo y se ajuste a su presupuesto. Se reúne al menos dos veces al año, y está compuesto de miembros elegidos por la Asamblea General en una proporción de un puesto por cada cinco Miembros Efectivos. De acuerdo con su Convenio con la OMT, España es un miembro permanente del Consejo Ejecutivo. Representantes de los Miembros Asociados y Afiliados participan en las reuniones del Consejo como observadores. El Consejo Ejecutivo adopta todas las medidas necesarias, en consulta con el Secretario General, para la aplicación de sus propias decisiones y de las recomendaciones de la Asamblea General, e informa a esta al respecto. El mandato de los Miembros del Consejo es de cuatro años y se celebran elecciones de la mitad de sus miembros cada dos años. El Consejo elige entre sus miembros a un Presidente y a dos Vicepresidentes.

32. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 3**: «*El Consejo Ejecutivo quizás tenga a bien replantearse la práctica de celebrar sus reuniones fuera de la Sede, teniendo en cuenta sus ventajas y sus inconvenientes*».

33. La Asamblea General se replanteó efectivamente la práctica anterior y refrendó el procedimiento para la selección de los lugares de reunión, que se aplica a partir de 2014, garantizando así que al menos una reunión del Consejo cada dos años tenga lugar en la Sede³⁸. La Asamblea General en 2013 acogió con satisfacción el informe del Secretario General sobre la selección de los lugares de celebración de las reuniones del Consejo Ejecutivo³⁹, que incluía un modelo de acuerdo para acoger una reunión del Consejo Ejecutivo, en el que se establece el pliego de condiciones de la organización en lo que se refiere, entre otras cosas, a prerrogativas e inmunidades, disposiciones logísticas y seguridad. Los procedimientos descritos en el informe del Secretario General fueron aprobados. Habiendo sido reevaluada y modificada la práctica, **la recomendación 3 ha sido aceptada y aplicada**. En opinión del Inspector, este punto no está entre los riesgos más graves en relación con la transparencia y la efectividad de la gobernanza, como mostró la Asamblea General de 2013, a pesar de celebrarse en dos países distintos.

E. Comités

34. Los comités especializados de la OMT asesoran sobre la gestión y el contenido del programa de la organización. La Asamblea General de la OMT, al aprobar la propuesta del Secretario General⁴⁰, acordó, en aras de la simplificación, la eficiencia y el ahorro, la fusión del Comité del Programa y el Comité de Presupuesto y Finanzas en el Comité del Programa y del Presupuesto⁴¹. Entre los comités técnicos, especializados en asuntos técnicos y sustantivos, se encuentran el Comité de Estadísticas y Cuenta Satélite de Turismo, el Comité de Turismo y Competitividad, el Comité de Turismo y Sostenibilidad, el Comité Mundial de Ética del Turismo⁴², el Comité de Lucha contra la Pobreza y el Comité encargado de examinar las candidaturas a la calidad de Miembro Afiliado. Habiéndose expresado críticas sobre su falta de actividad⁴³, se acometió su reforma. En opinión del Inspector, todo ello plantea un tema que debería discutirse, por ejemplo mediante un análisis costos-beneficios, en cada comité, posiblemente mediante una encuesta o una autoevaluación llevada a cabo por un consultor independiente y presentada luego al Consejo Ejecutivo a fin de que puedan concebirse, presupuestarse y compararse métodos alternativos para que pueda llevarse a cabo el trabajo de los comités técnicos.

³⁸ Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios; ii) Directrices sobre la selección de los lugares de celebración de las reuniones del Consejo Ejecutivo y de la Asamblea General (documento CE/94/3 iii) d) rev.1 y CE/DEC/11(XCIV).

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco), A/19/11, párr. 47.

⁴¹ A/RES/602(XIX), pág. 25.

⁴² Rinde cuentas directamente a la Asamblea General.

⁴³ CE/DEC/4(LXXXVIII) y CE/DEC/4(LXXXIX).

III. GOBERNANZA INTERNA: LA DIRECCIÓN EJECUTIVA

A. Estructura

35. Encabezada por el Secretario General, la secretaría está ubicada en Madrid y en otros sitios diversos, en los que operan varias entidades satélite, como se explica en el capítulo VII de este informe. La tabla del personal relaciona 106 puestos, de los cuales aproximadamente 10 siguen vacantes⁴⁴; la organización cuenta con la ayuda, en cualquier momento dado, de entre 30 y 40 colaboradores asignados o no a proyectos y entre 10 y 20 contratados en prácticas⁴⁵. En el Examen de 2009 se describía el anterior organigrama como un organigrama complejo y que no reflejaba unas relaciones jerárquicas claramente definidas: *Dado el pequeño tamaño de la Organización, el Secretario General interviene en la mayoría de las actividades de gestión, incluidas muchas que deberían haberse delegado a niveles inferiores, desde las actividades de gestión de recursos humanos hasta la supervisión directa de los programas sustantivos. Por ejemplo, el Secretario General autoriza directamente todos los viajes de las misiones, y los jefes de los servicios de Conferencias y de Recursos Humanos dependen directamente de él. Las entrevistas mantenidas con miembros del personal indicaron también que era necesario aumentar la delegación de autoridad*⁴⁶.

36. En el Examen de 2009 se observó también que, si bien la centralización de la autoridad puede haber sido aceptable en el pasado, especialmente por el reducido tamaño de la Organización, *«hace falta ya una distribución más clara y más amplia de responsabilidades en lugar de la actual cadena jerárquica vertical, con una abultada estructura en la cúspide que se ha convertido en un “cuello de botella” para el funcionamiento dinámico de la Organización*».⁴⁷ Por esa razón, el Examen de 2009 incluía la **recomendación 13**: *«El Secretario General debería elaborar un organigrama que refleje las responsabilidades efectivas y unas relaciones jerárquicas claras y congruentes con la delegación de autoridad*».

37. Los organigramas de 2008 y 2014 se reproducen en el anexo II. El Secretario General abordó esta cuestión como uno de los elementos clave de su propuesta para una nueva estrategia de gestión en la secretaría. Estipuló por consiguiente: *«La alta dirección de la Secretaría se constituirá en Equipo de Dirección. Este Equipo apoyará al Secretario General en el cumplimiento del mandato de la Organización, y compartirá con él esa responsabilidad. Además del Secretario General, el Equipo estará integrado por varios Directores Ejecutivos con responsabilidades de programa. Cada miembro del Equipo será responsable de un grupo de programas y recursos y recibirá la correspondiente delegación de autoridad. El Equipo actuará como un gabinete bajo la presidencia del Secretario General*⁴⁸. La propuesta fue aprobada y adoptada por la Asamblea General⁴⁹. **Por lo tanto, la recomendación 13 fue aceptada y aplicada.** Además del Equipo de Alta Dirección⁵⁰, se estableció formalmente un Equipo de Dirección Ampliado con el fin de ayudar al Secretario General a *«examinar y formular temas estratégicos y de actualidad y a reforzar los canales de coordinación y comunicación dentro de la Secretaría*»⁵¹. Está integrado por el Equipo de Alta Dirección, los

⁴⁴ Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Cuestiones relativas a recursos humanos, CE/95/3(II)(f), cuadro 1.

⁴⁵ Fuente: Sección de Recursos Humanos, Secretaría de la OMT. El informe del Secretario General sobre las tecnologías de la información y de la comunicación CE/96/2 f), fechado en julio de 2013, menciona «150 usuarios internos» (párr. 2).

⁴⁶ JIU/REP/2009/1, párr. 68.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 69.

⁴⁸ Estrategia de gestión y designación del equipo de dirección de la Secretaría, nota del Secretario General, documento A/18/14, de la Asamblea General de la OMT, párr. 16.

⁴⁹ A/RES/571(XVIII), resoluciones adoptadas por la Asamblea General (OMT) en su decimoctava reunión, Astana (Kazajstán), 5-8 de octubre de 2009.

⁵⁰ Desempeña, entre otros y de facto, el papel de «comité de gestión» (como el órgano homónimo en las Naciones Unidas). Propuesto en un determinado momento, su creación no se consideró finalmente necesaria habida cuenta del tamaño de la organización.

⁵¹ Libro Blanco, párr. 130.

Directores Regionales y de Programas y el Jefe de Recursos Humanos. En ocasiones, se puede pedir a otros funcionarios que asistan a ciertas reuniones cuando se traten asuntos de su incumbencia.

38. El grupo de trabajo especial que estudió el Examen de 2009 (véase el párr. 3 *supra*) apoyó unánimemente la recomendación antedicha. El Libro Blanco reflejaba además el hecho de que el objetivo de esos cambios estructurales era incrementar la flexibilidad de la secretaría para garantizar la máxima productividad de su reducido personal, en sintonía con un avance hacia una secretaría organizada por programas⁵².

39. Sobre un tema relacionado, el Examen de 2009 incluyó la **recomendación 15 c)**: «*El Secretario General debería... c) revisar la actual estructura excesivamente cargada en la cúpula de la Secretaría con objeto de racionalizarla*».

40. El Secretario General señaló que la estructura anterior había generado, con el tiempo, una distribución poco clara del trabajo entre los altos funcionarios, duplicación de las funciones y dificultades en la coordinación del programa de trabajo. El modelo había demostrado también ser muy centralista y vertical, a veces con relaciones jerárquicas confusas⁵³. Por lo tanto, su propuesta de crear el Equipo de Alta Dirección fue aceptada por los Estados Miembros⁵⁴.

41. Tres puestos de Directores Ejecutivos de nueva creación habían sustituido a los puestos anteriores de Secretario General Adjunto, Subsecretario General y Director del Programa y de la Coordinación. Los Directores Ejecutivos deberían centrarse en esferas relacionadas con los programas. Se preveía que los nuevos puestos reducirían la carga de adopción de decisiones exigida al Secretario General y mejorarían los procesos de adopción de decisiones, al «aumentar la delegación, evitar las duplicaciones de esfuerzos, fomentar las sinergias internas y mejorar la ejecución del programa de trabajo»⁵⁵. **Por lo tanto, la recomendación 15 c) ha sido aceptada y aplicada.**

42. Los cambios señalados en los puestos más altos de la dirección habían aportado cierta claridad a la distribución del trabajo entre los altos funcionarios. Ese progreso inicial debería continuarse, ya que los cambios en la cultura de una organización llevan más tiempo que los cambios en su organigrama. El Secretario General tenía una imagen paternalista, y había centralizado todas las decisiones de una secretaría pequeña durante demasiado tiempo, con las tentaciones que ello entraña de captación de votos. Como afirmó un miembro del grupo de trabajo sobre las recomendaciones de la DCI, «*debería evitarse una gestión propia de clanes, centrada totalmente en el Secretario General, y en la que las relaciones funcionales no están claras*»⁵⁶. En opinión del Inspector, la clarificación llevada a cabo hasta la fecha debería continuarse de dos maneras: a) mediante una identificación más precisa y clara de los ámbitos de actuación reflejados en las designaciones respectivas de los puestos de los Directores Ejecutivos; y b) a través de medidas para evitar esa estructura de la secretaría excesivamente cargada en la cúpula, algo que para la DCI sigue siendo motivo de preocupación tratándose de una entidad tan modesta en términos de fuerza de trabajo.

43. En una carta sobre asuntos de gestión enviada al Secretario General de la OMT⁵⁷, la DCI formuló la observación de que, en una comparación entre el porcentaje de funcionarios del cuadro de servicios orgánicos situados y remunerados **en un grado superior al de D2** (conocidos a veces como «grados políticos») en la OMT con el de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el porcentaje de la OMT asciende al 9 por ciento, mientras que los porcentajes de otras organizaciones están todos en una horquilla entre el cero y el 2 por ciento en la sede y en las oficinas⁵⁸.

⁵² *Ibid.*, párrs. 122-123.

⁵³ Estrategia de gestión y designación del equipo de dirección de la Secretaría, CE/86/5, párr. 13.

⁵⁴ CE/DEC/8(LXXXVI).

⁵⁵ CE/86/5, párr. 18 b).

⁵⁶ Resumen de las recomendaciones y propuestas de los Estados Miembros del grupo de trabajo establecido por el Consejo Ejecutivo, a 22 de septiembre de 2009.

⁵⁷ JIU/ML/2013/1.

⁵⁸ Estadísticas de personal: datos del 31 de diciembre de 2011, cuadro 5A, CEB/2012/HLCM/HR/16.

44. Además, los Directores Ejecutivos recibieron sueldos de Subsecretario General, lo cual es desconcertante, teniendo en cuenta que la organización ha sufrido fuertes restricciones presupuestarias (crecimiento nominal cero y crecimiento real cero desde hace muy poco). Además, los grados de los sueldos de los nuevos Directores Ejecutivos no se habían reflejado nunca en los informes del Secretario General al Consejo Ejecutivo sobre la situación de los recursos humanos en la OMT. Solo al revisar la documentación interna, descubrió el equipo de la DCI que los Directores Ejecutivos (cuyos mandatos están limitados al fin del mandato del propio Secretario General) habían recibido un grado de sueldo de Subsecretario General, una constatación confirmada posteriormente por la secretaría. Con respecto a la implicación del costo, y tomando como referencia la escala de sueldos del personal de la OMT en 2012⁵⁹, si los Directores Ejecutivos hubieran ocupado un puesto de D-2, la organización podría haber tenido un ahorro significativo, que hubiera ascendido sin duda a más de 100.000 euros anuales, sin tener en cuenta el ajuste por lugar de destino y el costo del personal de apoyo y otras prestaciones asociadas a los puestos de Subsecretario General.

Oficina de Enlace de la OMT en Nueva York

45. El Inspector, al revisar la documentación oficial de la organización, observó que no se hace referencia a la Oficina de Enlace de Nueva York, salvo en el organigrama. Su existencia fue confirmada por una nota verbal del Representante Especial de la OMT ante las Naciones Unidas, difundida el 5 de diciembre de 2013, y dirigida a los representantes permanentes y observadores de las Naciones Unidas y jefes de oficinas de enlace de organismos especializados y organizaciones relacionadas en la que les informaba de la reubicación de su oficina.

46. El Inspector quedó sorprendido también al saber que todos los oficiales de la OMT que trabajan en la Oficina de Enlace (a saber, un Representante Especial, un Representante Adjunto y un Asesor Superior) son «colaboradores» y, por lo tanto, no forman parte de la plantilla. Uno de ellos está trabajando a tiempo parcial, y se le remunera en consecuencia. En opinión del Inspector, el hecho de que la organización no esté representada por uno solo de sus funcionarios en el desempeño de funciones que pueden ser de gran importancia⁶⁰ plantea un problema de rendición de cuentas. El Inspector considera que el jefe de una Oficina de Enlace, al menos, debería ser un funcionario regular de la OMT.

47. La carta sobre asuntos de gestión de la DCI al Secretario General de la OMT anteriormente mencionada indicaba que no se ha puesto a disposición de los Estados Miembros ningún informe sobre las actividades de la Oficina de Enlace. En su respuesta, el Secretario General convino en preparar un informe detallado sobre sus actividades, así como en acometer un análisis costo-beneficio del mantenimiento de dicha Oficina. Un examen detallado de los cuatro informes del Secretario General sobre la OMT en el sistema de las Naciones Unidas⁶¹ no revela evidencia alguna de las actividades de la organización, ya que todas las actividades mencionadas en dichos informes pueden documentarse en Internet o han tenido lugar en otras regiones.

48. Se sugiere que el Secretario General revise las funciones, la dotación de personal (**con la situación y los grados**) y los costos (**brutos y netos de cualquier compensación de servicios con el Fondo ONU-Mujeres**) de la Oficina de Enlace de la OMT en Nueva York y presente un informe al respecto al Consejo Ejecutivo.

B. Delegación de autoridad

⁵⁹ Remuneración pensionable para el personal del cuadro orgánico y de las categorías superiores, con efecto a partir del 1 de febrero de 2012.

⁶⁰ Véase «Oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas» (JIU/REP/2007/10).

⁶¹ Actividades de la OMT en el sistema de las Naciones Unidas, CE/98/3 I) g), CE/95/3 I) d), CE/94/3 II) a), y CE/90/9.

49. El objetivo primordial de la delegación de autoridad es aplicar el principio de subsidiariedad a la adopción de decisiones y a la rendición de cuentas correspondiente, con una utilización más eficiente de los recursos humanos y financieros, a fin de facilitar la aparición de organizaciones más ágiles y con mayor capacidad de reacción, lo que aumentaría el rendimiento general⁶². Para la aplicación con éxito de una gestión basada en los resultados, un requisito previo es que los gestores reciban responsabilidades claras y una delegación de autoridad en todas aquellas áreas de cuyos resultados hayan de responsabilizarse⁶³. Los controles independientes deben incrementarse proporcionalmente.

50. El Inspector recibió copias de la delegación de autoridad otorgada por el Secretario General a la mayoría de los miembros del Equipo de Alta Dirección (Directores Ejecutivos, Director de Administración y Finanzas, Secretarios Ejecutivos y Jefa de Gabinete) para que actúen como oficiales autorizadores para los programas y cuentas conexas que se les hayan asignado. Cada oficial autorizador ha sido informado de que el desempeño adecuado del papel de oficial autorizador conduce a una ejecución racional del programa y del presupuesto y del programa de trabajo de la organización de manera efectiva, eficiente y económica, cumpliendo a la vez con las normas y reglamentos aplicables⁶⁴. Los representantes de los Miembros Efectivos de la OMT con los que se reunió el equipo de la DCI en Madrid valoraron claramente la reorganización de la alta dirección.

C. Marcos de rendición de cuentas

51. Un marco de rendición de cuentas reúne todos los componentes necesarios para cumplir con la definición de rendición de cuentas adoptada (sin votación) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el párrafo 6 de su resolución 64/259, después de años de difícil diálogo con la Secretaría de las Naciones Unidas. La DCI ha abordado la rendición de cuentas en sus anteriores informes, el más reciente y completo de los cuales es el informe de 2011 titulado «Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas» (JIU/REP/2011/5), en el que los Inspectores observaron que, aunque en el Libro Blanco de la OMT se describían numerosos componentes organizacionales⁶⁵ vinculados con la rendición de cuentas, **no había un marco de rendición de cuentas como tal**. En ese informe, el Inspector recomendaba, entre otras cosas, que la OMT elaborara un marco de rendición de cuentas independiente basado en los criterios contenidos en dicho informe⁶⁶. El Inspector observa que esto no se ha hecho, y sugiere que **el Secretario General presente a la Asamblea General un proyecto de marco de rendición de cuentas de la OMT, que tenga en cuenta iniciativas similares que se hayan llevado a cabo con éxito en el sistema de las Naciones Unidas**.

⁶² «Delegación de autoridad y rendición de cuentas, Parte II: Serie de informes sobre la gestión basada en resultados en el sistema de las Naciones Unidas» (JIU/REP/2004/7).

⁶³ *Ibid.*, párr. 6.

⁶⁴ Números de decisiones de la OMT: Delegación 1-5/2010, fechado el 1 de enero de 2010.

⁶⁵ Entre ellos, la claridad de la responsabilidad, la delegación de autoridad, la supervisión del rendimiento, los mecanismos de presentación de informes, las normas de integridad y el código ético, el sistema de gestión basada en los resultados, la administración de justicia y la supervisión interna.

⁶⁶ Véase la recomendación 1 en JIU/REP/2011/5.

IV. ESTRATEGIA

A. Planificación estratégica

52. La planificación estratégica es el proceso por el que se definen los objetivos a medio y a largo plazo, junto con los planes sobre los recursos para alcanzarlos. Como se señalaba en el informe de la DCI sobre este tema, en un periodo de limitaciones presupuestarias, los órganos de la organización que formulan las políticas deben optimizar la asignación de los recursos, promover sinergias y complementariedades programáticas y organizacionales, y desarrollar herramientas efectivas para planificar y supervisar la ejecución de los planes. Se afirmaba luego en ese informe que *«si el proceso de planificación estratégica es eficaz y prospectivo y está bien estructurado, propiciará la presentación de informes transparentes y significativos a los interesados y facilitará la aprobación de planes posteriores por los Estados Miembros y otras partes interesadas de las organizaciones»*⁶⁷.

53. Después de que los miembros hubieran aprobado el proyecto del Secretario General para la Organización al aprobar el Libro Blanco «como principal documento estratégico de orientación de la Organización a medio plazo»⁶⁸, en la 93ª reunión del Consejo Ejecutivo, se presentó y aprobó un **Plan de aplicación del Libro Blanco**⁶⁹. En su vigésima reunión, celebrada en 2013, la Asamblea General de la OMT, tomó nota del avance del plan e hizo suya la propuesta del Secretario General de simplificar el Libro Blanco, manteniéndolo para «las acciones propiamente relacionadas con la reforma de la organización»⁷⁰.

B. Gestión basada en los resultados

54. El Examen de 2009 incluía la **recomendación 8**: *«La Asamblea General de la OMT debería refrendar el marco basado en resultados elaborado por la DCI, y pedir a la Secretaría que lo utilice para implantar una gestión basada en resultados»*.

55. La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, de la que la OMT es miembro, había invitado a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que hicieran suyo el marco conceptual de la gestión basada en los resultados y lo utilizaran como referencia estándar para su implantación de esta forma de gestión⁷¹. El marco conceptual de referencia de la DCI para la gestión basada en los resultados fue refrendada posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁷².

56. El Libro Blanco del Secretario General hace mención de la gestión basada en los resultados afirmando que «la plena aplicación de los procedimientos actuales y futuros de seguimiento y evaluación facilitará, a su vez, atender a la recomendación de basar la gestión y los presupuestos en los resultados, con el fin de incrementar la productividad y mejorar la eficiencia»⁷³. Sin embargo, el Secretario General no ha presentado un marco basado en los resultados para que sea refrendado por la Asamblea General, como si la secretaría pudiera ser eximida por su jefe ejecutivo de la obligación de poner en práctica un tipo de gestión aceptado hoy por la mayoría de las organizaciones.

57. **El Inspector reitera la recomendación 8 del Examen de 2009, que no ha sido ni aceptada ni aplicada.** Observa que la aceptación y aplicación no son una mera formalidad, sino un aspecto más

⁶⁷ Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2012/12), párr. 43.

⁶⁸ A/RES/602/(XIX).

⁶⁹ CE/93/8, CE/DEC/14(XCIII) y A/20/5 I e).

⁷⁰ A/RES/621/(XX).

⁷¹ CEB/2005/HLCM/R.6.

⁷² A través de la aprobación del párrafo 248 del informe del quincuagésimo quinto periodo de sesiones del Comité del Programa y de la Coordinación en la resolución 60/257 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷³ A/19/11, párr. 120.

de un cambio cultural según el cual el foco, mediante el aprendizaje y la experiencia, se desplaza de la medición de actividades a la medición de sus resultados a todos los niveles y en todos los ámbitos, junto con otro cambio, relacionado con el primero, que hace que la atención se traslade de las aportaciones a los productos. Puesto que se trata en esencia de un cambio cultural, no hace falta un sistema informático complejo, sino que basta con utilizar los diversos criterios definidos por la DCI en sus informes sobre el tema⁷⁴.

58. **Por lo tanto, se reitera la recomendación del Examen de 2009 sobre la gestión basada en los resultados.** Cabe prever que su aplicación aumentará la eficiencia de la organización. **El Secretario General, haciendo uso de los criterios y del marco conceptual basado en los resultados preparados por la DCI, debe presentar por lo tanto al Comité del Programa y del Presupuesto en 2015 un informe en el que se demuestre cómo, dentro de las particulares restricciones en términos de tamaño y recursos, la secretaría ha avanzado hacia la aplicación de la gestión basada en los resultados.**

C. Gestión del riesgo

59. La gestión del riesgo es un elemento esencial de la buena gobernanza y la rendición de cuentas de las organizaciones. La identificación, evaluación, valoración, priorización y control de los riesgos con anticipación ayudan a una organización a alcanzar sus objetivos estratégicos. Habida cuenta de que la gestión del riesgo hace que una organización pueda prepararse mejor para el futuro y para las situaciones de incertidumbre, esta no puede desvincularse de los mecanismos de planificación y de establecimiento de prioridades⁷⁵. Por este motivo, el Comité del Programa y del Presupuesto debería ser también el órgano más interesado en que se lleve a cabo. Ayuda a asegurar la sostenibilidad de una organización y a hacer posible que esta alcance sus objetivos institucionales. Hacen falta políticas y procesos de gestión del riesgo para toda la organización y una metodología coherente para su aplicación, posiblemente mediante un sistema de gestión de los riesgos institucionales⁷⁶.

60. La OMT no prevé en esta fase introducir ninguna gestión del riesgo en su práctica de gestión, arguyendo que el costo de un sistema de gestión del riesgo institucional «excede con mucho a sus beneficios»⁷⁷. Al Inspector le sorprendió descubrir que había una percepción de que prácticas «de sentido común» eran consideradas como complejas y costosas. De hecho, ya se llevan a cabo, de forma más o menos informal, evaluaciones específicas del riesgo para ciertos aspectos de las actividades de esta pequeña organización, como la seguridad, las transacciones financieras, las adquisiciones y las tecnologías de la información⁷⁸. Este enfoque es válido en el contexto de unos recursos limitados, en el que es necesario estimar la gravedad/probabilidad de los principales riesgos para orientar la toma de decisiones: esta es la esencia de la gestión del riesgo, con o sin un «sistema» específico. **El Inspector invita a la OMT a aprovechar los beneficios de la gestión del riesgo institucional, como se indica en el recuadro 2 del informe de la DCI titulado «Examen de la gestión del riesgo en el sistema de las Naciones Unidas: Marco de referencia» (JIU/REP/2010/4) y los criterios para una aplicación satisfactoria de la gestión del riesgo institucional que figuran en el recuadro 1 de ese informe.**

⁷⁴ JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 y JIU/REP/2004/8.

⁷⁵ Examen de la gestión del riesgo institucional en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/4), párr. 4.

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 10.

⁷⁷ Respuesta de la OMT al cuestionario de la DCI.

⁷⁸ *Ibid.*

V. FINANZAS

A. Recursos

61. Los aspectos financieros de la organización se rigen por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada⁷⁹. En 2010 y en 2011, fueron revisados por los órganos competentes en aras de su confluencia con los requisitos de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) y para «armonizar [el Reglamento] con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y actualizarlo en áreas como las contribuciones voluntarias, el control interno y la intervención de cuentas», teniendo presente también la decisión del Consejo Ejecutivo de fusionar el Comité del Programa y el Comité de Presupuesto y Finanzas en el Comité del Programa y del Presupuesto⁸⁰.

62. El presupuesto de la organización, que cubre sus funciones administrativas y el programa general de trabajo, «será financiado por las contribuciones de los Miembros Efectivos, Asociados y Afiliados, según la escala de valoración aceptada por la Asamblea, así como por todas las otras posibles fuentes de ingresos de la organización, en conformidad con las disposiciones de las Reglas de Financiación anexas a los presentes Estatutos»⁸¹. En el presupuesto bienal 2012-2013, aprobado por la Asamblea General, que asciende a 25.200.000 euros, los importes y los porcentajes previstos de estas fuentes se muestran en el cuadro 1 que figura a continuación:

Cuadro 1. Fuentes de ingresos y porcentajes en 2012-2013

Fuentes de ingresos	Importe (EUR)	Porcentaje
Miembros Efectivos y Asociados	23.018.000	91,3%
Otras fuentes de ingresos:		
Miembros Afiliados	1.058.000	4,2%
Ventas de publicaciones	500.000	2,0%
Ingresos diversos	624.000	2,5%
Subtotal de otros ingresos	2.182.000	8,7%
TOTAL	25.200.000	

Fuente: A/19/12

63. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 9**: «*El Secretario General debería informar a la Asamblea General de la OMT y obtener su aprobación antes de efectuar ninguna revisión de las contribuciones señaladas a los Estados Miembros para el presupuesto*».

64. La escala de valoración la determina la Asamblea General de la OMT de acuerdo con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. El proyecto de escala de contribuciones se incluye en las propuestas sobre el programa y el presupuesto que se presentan a la Asamblea General para su debate y aprobación⁸². **La recomendación 9, por lo tanto, ha sido**

⁷⁹ Volumen III de los Documentos básicos de la OMT.

⁸⁰ A/19/11, junio de 2011: Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco) y CE/89/4 c), septiembre de 2010, Fusión entre el Comité del Programa y el Comité de Presupuesto y Finanzas.

⁸¹ Artículo 25.1 de los Estatutos de la OMT.

⁸² Informe del Secretario General, Parte 1: Programa de trabajo c) Proyecto de programa de trabajo y presupuesto de la Organización para el periodo 2014-2015 (A/20/5 I) c), Anexo A: Contribuciones de los Miembros Efectivos, Asociados y Afiliados.

aceptada y aplicada. Los países se incluyen en uno u otro grupo en función de su capacidad de contribución. El Inspector señala que, aunque la metodología no ha cambiado, el importe total de la contribución sí lo hecho, debido a la aplicación de la «fórmula de Lusaka», que tiene en cuenta diversos factores, entre ellos el desarrollo económico y las actividades turísticas para llegar al importe pagadero.

65. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 11**: *La Asamblea General de la OMT debería instar a sus Miembros a que paguen sus atrasos en el plazo señalado por los Estatutos y las Reglas de Financiación.*

66. En la decimoctava reunión de la Asamblea General se adoptó una resolución en la que se instaba a los Miembros «a respetar con el máximo rigor las disposiciones estatutarias y reglamentarias que regulan los asuntos financieros de la Organización, especialmente en cuanto a los plazos señalados para el pago de las contribuciones en el párrafo 12 de las Reglas de Financiación, con el fin de evitar que la falta de disponibilidad de créditos pueda entorpecer en modo alguno la gestión del programa ni las otras actividades de la Secretaría, en interés de los Miembros de la OMT»⁸³. Dado que la Asamblea General ha formulado efectivamente el llamamiento solicitado, **la recomendación 11 de la DCI de 2009 ha sido aceptada y aplicada, aunque la eficacia de su aplicación está todavía por ver.**

67. La recomendación anterior ha sido aceptada y aplicada, pero el Inspector querría señalar los atrasos anuales y acumulados de los miembros de la OMT al final de cada año civil. Los atrasos no se tienen en cuenta en la planificación del presupuesto bienal y cualquier atraso que se reciba se deposita en el Fondo General; no obstante, **en 2013 se tomaron medidas más firmes para reducir las deudas de los Miembros Afiliados de la organización**⁸⁴. **Aun así, con ello se aborda solo una pequeña parte de todas las contribuciones pendientes.** Los importes acumulados (16,27 millones de euros a 31 de diciembre de 2012 y 14,39 millones de euros a 31 de marzo de 2013) representan respectivamente el 124 por ciento y el 110 por ciento del nivel aprobado de todas las contribuciones para 2014, es decir, 13,12 millones de euros, un pronóstico que supera en un 6,8 por ciento al nivel estimado de 12,76 millones de euros para todas las contribuciones en el mismo año; se trata de una diferencia estructural que solo quedaría compensada con 0,48 millones de euros (alrededor del 3,7 por ciento), recibidos como pago de atrasos (a fecha de marzo de 2014)⁸⁵.

68. El Inspector está plenamente de acuerdo con la evaluación positiva reflejada en el informe sobre la situación financiera de la organización⁸⁶, que considera como «buenos resultados» en términos de recaudación de contribuciones pronta y puntual una tasa media del 89% durante el periodo 2006-2012. Si bien puede decirse que *muchos* [países con atrasos significativos] *simplemente no se encuentran aún en situación de contraer un compromiso firme para liquidar sus atrasos de contribuciones o adoptar un plan de pago adecuado*, no sería razonable decir lo mismo de otros varios miembros que aparecen en el anexo 1 de ese mismo documento.

B. Presupuesto del programa

69. Como muestra de la voluntad de la organización de favorecer unas decisiones mejor informadas por parte de los Estados Miembros con respecto a las prioridades y los recursos conexos, la Asamblea General aceptó en 2011 la fusión del Comité del Programa y del Comité de Presupuesto y Finanzas en el Comité del Programa y del Presupuesto, tal como se había propuesto en el anexo 1 del Libro Blanco.

⁸³ A/RES/567(XVIII).

⁸⁴ A/RES/616(XX), pág. 15.

⁸⁵ Situación financiera de la Organización (A/20/5 II) b)), párr. 8., e Informe del Secretario General sobre la situación financiera de la Organización (CE/98/3(II)(b)).

⁸⁶ *Ibid.*

70. El programa de trabajo se estructura en torno a **dos objetivos estratégicos interdependientes**: a) mejorar la competitividad y la calidad del turismo; y b) garantizar la sostenibilidad y la ética en las operaciones turísticas⁸⁷. Algunos programas sirven a **ambos** objetivos. El Secretario General ha señalado tres tipos de programas que sirven de base para la transformación en 2010 de una secretaría basada en departamentos en una secretaría basada en programas. Son, tal como se relacionan en el Libro Blanco⁸⁸, los programas operativos, los programas regionales y los programas de apoyo. En el documento A/20/5 I) c) se incluye una descripción breve de cada programa para el bienio 2014-2015 con su nombre y su sigla (párr. 8). No se ha dado seguimiento alguno a «la opción de formular un programa de trabajo cuatrienal en lugar de bienal»⁸⁹.

71. Las consignaciones de créditos para programas distinguen entre dos tipos de apoyo: «apoyo directo a los miembros» (comunicación, servicios de conferencias y dirección) y «apoyo indirecto a los miembros» (presupuesto y finanzas, recursos humanos, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), instalaciones y servicios internos y una suma de dinero en concepto de «provisiones»). El segundo tipo moviliza, bajo el Director de Administración, a 7 funcionarios del cuadro orgánico y 17 de servicios generales. Los colaboradores no aparecen en la tabla de personal, pero desempeñan un papel importante en determinados proyectos administrativos.

72. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 7**: *La Asamblea General de la OMT debería instar a sus Estados Miembros a una participación y a una iniciativa mayores en el proceso de planificación, programación y presupuestación.*

73. De modo similar, en el Libro Blanco se expresó claramente un juicio crítico:

«En la actualidad, faltan contribuciones de los Miembros para determinar las necesidades prioritarias, trazar los programas correspondientes para atender a estas necesidades y decidir sobre otras cuestiones importantes. A este respecto, se han formulado antes algunas propuestas [...] Una de las razones que subyace al distanciamiento de los Miembros ha sido la comunicación ineficaz entre la Secretaría y sus Miembros, que ha operado deficientemente en ambos sentidos»⁹⁰. Esa recomendación se recoge específicamente en el Libro Blanco, en los siguientes términos: «En consonancia con las recomendaciones formuladas por la Dependencia Común de Inspección (DCI), es necesario que haya más diálogo, participación y debate entre los Estados Miembros en relación con las decisiones y las resoluciones», y añade consecuentemente que: «La Secretaría debería limitarse a facilitar el trabajo, proponer el lenguaje y ayudar a alcanzar el consenso sobre las decisiones y las resoluciones»⁹¹.

74. El Inspector valora el hecho de que en el Libro Blanco la sección 8 esté dedicada en su totalidad a «una Organización próxima a los intereses de sus Miembros y de la que se sientan dueños». En esa sección, entre otras cosas, se describen algunos progresos alcanzados ya, como por ejemplo, hacer que «los vicepresidentes regionales designados para la decimoctava reunión de la Asamblea General participen plenamente en la redacción de las resoluciones y que los proyectos se presenten a todos los Estados Miembros antes de la reunión en que han de aprobarse»⁹², y se presentan algunas ideas interesantes sobre cómo seguir avanzando. Por ejemplo, se sugiere que determinadas cuestiones rutinarias se sometan al Consejo Ejecutivo en lugar de abordarlas en la Asamblea General y que en todas las reuniones de la Asamblea General tengan lugar presentaciones y un debate en torno a un informe técnico sobre un asunto importante de política turística; se insiste además en que «el Secretario General hará un esfuerzo especial en este mandato para mejorar y

⁸⁷ Informe del Secretario General, Parte I: Programa de trabajo c) Proyecto de programa y presupuesto de la Organización para el periodo 2014-2015, A/20/5 I) c), párr. 4.

⁸⁸ A/19/11, párrs. 123 y 128.

⁸⁹ *Ibid.*, párr. 46.

⁹⁰ *Ibid.*, párrs. 54 y 61.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 59.

⁹² *Ibid.*, párr. 60.

garantizar la comunicación permanente con los Miembros»⁹³. Si bien solo 31 Estados Miembros respondieron a la encuesta de 2006 sobre el programa de trabajo para el periodo 2008-2009⁹⁴, en los siguientes años el índice de respuestas ha sido muy superior. Para el programa de trabajo de 2010-2011, se recibieron 113 respuestas⁹⁵ y para el programa de trabajo de 2014-2015, 95 respuestas⁹⁶. Estas cifras hablan por sí solas e implican que, más allá del mero cumplimiento de palabra, **la recomendación 7 ha sido aceptada y aplicada, una conclusión confirmada por los representantes de los Estados Miembros con los que se reunió el Inspector en noviembre de 2013.**

75. La **recomendación 10** del Examen de 2009 exponía lo siguiente: «*El Secretario General debería incluir en las propuestas presupuestarias un desglose por unidades organizativas con indicación de recursos financieros y cuadros de dotación de personal para cada componente del presupuesto (unidad organizativa)*».

76. En el proyecto de programa de trabajo y de presupuesto de la organización para el periodo 2014-2015 había un cuadro titulado «Créditos propuestos para 2014-2015 y créditos aprobados para 2012-2013, previsiones presupuestarias y análisis de los incrementos por partes y por programas»⁹⁷. Este cuadro muestra claramente la asignación de fondos (o asignaciones de créditos) para cada programa y cada unidad. Un cuadro titulado «Créditos revisados para 2012-2013 de acuerdo con la nueva estructura propuesta» muestra el número de puestos en plantilla para el cuadro orgánico y el cuadro de servicios generales, que incluye un total de 106 puestos, para cada programa regional, operativo y de apoyo. Otro cuadro muestra en detalle la asignación completa de recursos para personal, por grados, así como los otros gastos de la secretaría, confirmándose que **la recomendación 10 se ha aceptado y aplicado.**

C. Seguimiento financiero y contabilidad: el largo camino hacia la implantación de las IPSAS

77. En las circunstancias descritas en el informe de la DCI sobre las IPSAS⁹⁸, el Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad de las Naciones Unidas (UNTFAS), integrado por diversas organizaciones, concluyó que las IPSAS, derivadas de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) del sector privado, representaban las mejores prácticas internacionales para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mejoraran la calidad, la comparabilidad y la credibilidad de sus informes financieros. Esa conclusión fue refrendada posteriormente por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) de la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación y por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/283 (secc. IV). El Consejo Ejecutivo y la Asamblea General de la OMT aprobaron la adopción de las IPSAS el mismo año (2006)⁹⁹ y el Consejo Ejecutivo aprobó la adopción progresiva de las normas en 2010-2011¹⁰⁰ y convino (ya en mayo de 2009) en la utilización del fondo de reserva para la reposición de

⁹³ *Ibid.*, párr. 61.

⁹⁴ Proyecto de programa de trabajo y de presupuesto de la Organización para el período 2008-2009, documento A/17/7 Rev. de la Asamblea General, p.2.

⁹⁵ Programa general de trabajo – Informe sobre la preparación del programa general de trabajo para 2010-2011 (PC/35/6) (documento del Comité del Programa), julio de 2008.

⁹⁶ Encuesta sobre las prioridades de los Estados Miembros para 2014-2015 – Informe de síntesis, documento interno de la OMT.

⁹⁷ Informe del Secretario General, Parte I: Programa de trabajo c) Proyecto de programa de trabajo y presupuesto de la Organización para el periodo 2014-2015 (A/20/5 I c)), documento de la Asamblea General de la OMT, agosto de 2013.

⁹⁸ «Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS), capítulo II: Hacia las IPSAS» (JIU/REP/2010/6). El informe se encuentra disponible en www.unjui.org o con la signatura A/66/308 en <http://documents.un.org>.

⁹⁹ CE/81/DEC.

¹⁰⁰ CE/DEC/7(LXXXXV).

bienes de inmovilizado¹⁰¹ a fin de financiar su implantación¹⁰². Acordó además que la OMT debería tomar medidas para garantizar que esas nuevas normas contables se adoptaran «lo antes posible»¹⁰³. Junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la OMT apunta a 2014 como su primer año de cumplimiento de las IPSAS. Los interventores de cuentas externos informarán sobre el cumplimiento de las IPSAS en los estados financieros para 2014 en el año 2015. Al igual que el resto de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la OMT adoptó su decisión política en 2006 sin darse cuenta de la variedad y la complejidad de las tareas que habría de afrontar en su camino hacia las IPSAS. Finalmente, en diciembre de 2013, 21 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían concluido con éxito la implantación de las IPSAS.

La estrategia

78. A la luz del fracaso de la OMT entre 2006 y 2008 a la hora de emprender las actuaciones necesarias, el Examen de 2009 incluyó la **recomendación 12**: «*El Secretario General debería elaborar un detallado plan de trabajo progresivo para la aplicación de las NCISP con indicación de los recursos necesarios, y someterlo a la aprobación de la Asamblea General*».

79. En 2009, el experto que había guiado al Programa Mundial de Alimentos (PMA) en la primera implantación con éxito de las IPSAS en el sistema de las Naciones Unidas llevó a cabo un análisis detallado de las discrepancias¹⁰⁴. El experto evaluó la situación en ese momento de los aspectos administrativos, contables e informáticos, en relación con los requisitos de las IPSAS. Como resultado, la secretaría obtuvo el apoyo del Consejo Ejecutivo en su **decisión 5(LXXXVIII)**, **en la que se esbozaba la estrategia, la estructura, el plan de trabajo y las principales áreas de impacto, así como el plan revisado para preparar a la OMT con miras al cumplimiento de las IPSAS** en el bienio 2014-2015.

80. Tal como recomendaba la DCI, **se preparó un cuidadoso plan de trabajo**, que incluía:

- Una fase previa (2009-2010), con el establecimiento de un nuevo flujo de documentos y nuevos procedimientos de aprobación, un nuevo modelo financiero, un examen de la infraestructura informática, la migración del sistema de gestión de la información financiera y administrativa (FMIS por su sigla inglesa) a un *software* superior (Oracle Forms 10g) y la elaboración de un manual sobre el sistema de gestión de la información financiera y administrativa.
- Una fase principal (2011-2014), con un examen del marco regulador, una nueva política y práctica de contabilidad, un examen de todos los procedimientos aplicables, toda la comunicación y la formación a todos los niveles, y la determinación de las especificaciones informáticas apropiadas.
- Una fase posterior (después de 2014), que haría que el cumplimiento de las IPSAS pudiera prolongarse y que se viera la repercusión de las ventajas que se esperan de las mismas. Durante esta fase, se tomaría la decisión de establecer un sistema de planificación de los recursos institucionales¹⁰⁵ o posibles soluciones informáticas alternativas, después de un análisis riguroso de la relación entre costos y beneficios.

¹⁰¹En la regla 6.21 de la Reglamentación Financiera Detallada se incluyó una reserva de reposición para compensar la depreciación establecida para los bienes de inmovilizado y los activos intangibles no consumibles adquiridos en ejercicios financieros anteriores, de tal manera que hubiera fondos disponibles para su reposición, la adquisición de otros nuevos y la mejora de la infraestructura o el **apoyo administrativo**.

¹⁰² El Inspector comprobó que realmente apoyaba la planificación, la presupuestación y la ejecución de las diversas actividades del proyecto IPSAS.

¹⁰³ CE/95/3 II) a) Add1: informe de coyuntura y enmiendas, 3 de abril de 2013, 94 p. (párr. 3).

¹⁰⁴ El desarrollo del proyecto se describe en el anexo IV del JIU/REP/2010/6 bajo el título «Un caso de éxito: el proceso del PMA».

¹⁰⁵ Los sistemas de planificación de los recursos institucionales contienen aplicaciones estándar para la gestión de los recursos financieros, humanos y físicos de una organización usuaria e integran los datos y los procesos

81. **La recomendación 12 del Examen de 2009, por lo tanto, se ha aceptado y aplicado plenamente**¹⁰⁶. Además, se prepararon informes regulares para el Consejo Ejecutivo y documentos detallados, utilizando las orientaciones del UNTFAS, a fin de poner en práctica el plan del proyecto IPSAS, y se especificaron en ellos las tareas, los plazos previstos y reales, los grados de cumplimiento alcanzados regularmente y actualizados, los principales costos y el saldo global del fondo de la reserva utilizado para ese fin¹⁰⁷.

Gobernanza y recursos humanos del proyecto: riesgos y suerte

82. Siguiendo el principio acordado del crecimiento nominal cero del presupuesto, los recursos humanos y financieros que se iban a dedicar al proyecto IPSAS **se calcularon a un nivel tan bajo que se incurrió en graves riesgos** para su posible éxito, sin que esos riesgos se reconocieran oficialmente. La secretaría hace hincapié en su transparencia con respecto a los Estados Miembros, que *han sido siempre informados mediante informes de coyuntura sobre las IPSAS de los posibles riesgos detectados*¹⁰⁸, y remite a los informes de coyuntura más recientes para demostrar este punto. Se puede considerar, por lo tanto, que todas las partes interesadas comparten la responsabilidad de la arriesgada situación creada como consecuencia.

83. Hasta el análisis de discrepancias de 2009 (véanse los párrafos anteriores), la falta de recursos financieros y humanos había retrasado su implantación efectiva. **Hasta 2010, solo una funcionaria del cuadro orgánico estaba a cargo de la contabilidad y de las IPSAS, además de asumir otras tareas; siguió siendo la única funcionaria del cuadro orgánico del proyecto, dirigiendo desde su puesto de P-3 a un equipo IPSAS constituido por ella misma y tres colaboradores contratados progresivamente, como especialistas en contabilidad.** En opinión del Inspector, un equipo de ese tamaño y grado es claramente insuficiente en relación con los requisitos de cualificación y las responsabilidades asumidas por el equipo y su líder. La gobernanza del proyecto a través de un comité de dirección¹⁰⁹ no resultó eficaz, y la vigilancia se ejerció mediante una supervisión más directa del Director de Administración y del Secretario General. Desde 2012, el Equipo de Alta Dirección se ha reunido dos veces para discutir el tema. Formalmente, la responsabilidad de la implantación reside en el Director de Administración, bajo la supervisión global del Secretario General¹¹⁰. El verdadero liderazgo emergió a través de varias reuniones al año de un grupo rápido a tres niveles compuesto por el Secretario General, con su peso político y compromiso personal, el Director de Administración, con su visión global de todos los procedimientos administrativos, y la funcionaria del cuadro orgánico que dirigía el equipo del proyecto. El asesor externo independiente, autor del análisis de discrepancias, ha seguido supervisando las operaciones durante varias horas al mes y visita de vez en cuando la sede de la OMT con este fin. El proyecto aprovechó el informe de la DCI sobre las IPSAS y, en particular, la orientación y los documentos de trabajo facilitados por el Grupo de Trabajo sobre Normas de

institucionales en un sistema de información unificado con un conjunto común de datos. Véase JIU/REP/2012/8, párr. 2

¹⁰⁶ En el Anexo I que figura a continuación se ofrece una versión más detallada de la aplicación del plan.

¹⁰⁷ CE/DEC/7(LXXXV), 2009

¹⁰⁸ Respuesta por escrito de la secretaría al cuestionario adicional de la DCI. Véase CE/95/3 II) a). El Add.1 aborda los riesgos detectados en relación con las IPSAS.

¹⁰⁹ El punto 4 del CE/88/5 a), relativo al «Informe de coyuntura sobre la implantación de las NICSP/IPSAS» dice: «Se ha creado un Comité de Dirección de IPSAS, en el que participa la Dirección de la Organización, con el fin de apoyar y articular la implantación de las IPSAS en la Secretaría. Esta estructura figura en el anexo IV del documento». El Consejo Ejecutivo, en su decisión 7(LXXXV), toma nota de lo antedicho.

¹¹⁰ CE/93/5 b) Add.1, Informe de coyuntura sobre la implantación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). El Consejo Ejecutivo, en su decisión 7(XCIII) toma nota de lo antedicho.

Contabilidad de las Naciones Unidas (UNTFAS), que ejerció una de las funciones incluidas en sus cuatro orientaciones estratégicas¹¹¹.

84. El 23 de diciembre de 2013, el Secretario General de la OMT difundió una circular¹¹² relativa a la aprobación y la entrada en vigor, a partir del 1 de enero de 2014, del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de la OMT, el manual de la OMT de orientación normativa sobre las IPSAS, el manual de la OMT de contabilidad según las IPSAS y los procedimientos de operación y gestión de la OMT relacionados con las IPSAS.

85. El Inspector ha preparado una carta pormenorizada sobre asuntos de gestión al Secretario General relativa al grado de aplicación de las 3 recomendaciones y los 16 criterios de la DCI¹¹⁷. Su conclusión sobre la presentación de informes a los órganos rectores de la OMT es favorable, aunque observa que su apoyo político no se ha visto acompañado por una dotación de personal y de fondos proporcional a la cantidad y la complejidad de las necesidades correspondientes; por consiguiente, en ausencia de análisis y mitigación de los riesgos, se ha exigido demasiado al equipo de las IPSAS, muy comprometido pero demasiado pequeño, lo cual ha planteado serios riesgos para la transición satisfactoria, efectiva y puntual a las IPSAS. El Inspector considera que esos riesgos no se han materializado hasta la fecha debido a la dedicación y destreza excepcionales de la secretaría a todos los niveles; subraya que en un proyecto no se puede contar con la convergencia de una serie de milagros. Sin embargo, un firme apoyo desde la dirección y un control estricto del proyecto han permitido que los problemas se hayan afrontado hasta ahora de manera expeditiva. **El Inspector constató que la OMT ha cumplido efectivamente las «prácticas óptimas para una transición sin trabas a las IPSAS», con excepción de la número 12, que exige «adoptar estrategias y prácticas de evaluación, gestión y mitigación de riesgos para la ejecución del proyecto», y la número 16, puesto que no se apartaron recursos para «que se lleve a cabo una validación y una verificación independientes y globales del sistema una vez ultimado»¹¹⁴. La plena aplicación de la práctica óptima número 13 sigue siendo poco probable, ya que requiere que se planifiquen y preparen estados financieros intermedios (también llamados «pruebas») para someterlos al examen de los Interventores de Cuentas externos «con suficiente antelación respecto de la fecha final de ejecución (31 de diciembre de 2014)», mientras que en la OMT está prevista la implantación de los «estados financieros piloto» en septiembre de 2014, tan solo tres meses antes de la fecha del saldo de cierre. Además, algunos de los datos para las cuentas del año 2014, en particular de las «entidades satélite», tendrán que introducirse retrospectivamente, una vez se fijen y acuerden a nivel político sus relaciones con la organización.**

86. Además, la OMT optó por una «estrategia de tipo *big bang*»: desde el primer día de 2014, el proceso de registro de cualquier proceso o acción institucional se suponía que había de cambiar de un día para otro y no progresivamente, como había decidido el Consejo Ejecutivo en 2007 (CE/81/DEC); tal estrategia fue posible gracias a los nuevos circuitos institucionales introducidos en la fase previa y a una extraordinariamente rigurosa planificación, como se ha demostrado finalmente en marzo de 2014, cuando el saldo de cierre de 2013 para el bienio 2012-2013 (conforme a las UNSAS, las anteriores normas de contabilidad de las Naciones Unidas) fue validado, para gran alivio del Inspector.

¹¹¹ Estas orientaciones son: a) facilitación y comunicación, b) actividades de supervisión y seguimiento del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, c) coordinación de la diversidad contable, y d) orientación y apoyo.

¹¹² NS 775.

¹¹³ JIU/REP/2010/6, disponible en www.unjui.org, o A/66/308, disponible en <http://documents.un.org>: Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).

¹¹⁴ JIU/REP/2010/6, disponible en www.unjui.org, o A/66/308, disponible en <http://documents.un.org>: Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS), práctica óptima número 16.

87. El saldo de apertura de 2014 conforme a las IPSAS todavía tiene que ser comprobado y validado por los Interventores de Cuentas externos. En particular, tendrían que evaluar si las cuentas de las entidades satélite controladas (sujetas a la IPSAS 6) o las entidades satélite externas que mantienen una relación de poder con la organización (véase el capítulo VI más adelante) podrían someterse a un proceso conforme con las IPSAS (en virtud de las IPSAS 7 u 8). En el momento de redactar el presente informe (abril de 2014), un saldo de apertura conforme con las IPSAS para 2014 (a 1 de enero de 2014) está, según la secretaría, *«en proceso de preparación y se presentará en mayo de 2014 a los Interventores de Cuentas externos para su revisión e intervención de cuentas externa (que se prevé llevar a cabo inmediatamente después)»*¹¹⁵.

88. Sin adelantarse a las conclusiones de los interventores de cuentas externos en 2015, y teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a recursos financieros y humanos impuestas al proyecto IPSAS y el limitado plazo temporal derivado del anuncio del cumplimiento en 2014, **el Inspector cree que la Secretaría de la OMT hizo anteriormente todo lo posible para solicitar más recursos a los órganos legislativos para el cumplimiento de las IPSAS, y aplicó la mejor estrategia posible para garantizar la plena conformidad de sus estados financieros con las IPSAS.** Todo ello se consiguió **con un costo extraordinariamente modesto.** Previa solicitud, el Inspector recibió una declaración por escrito según la cual *«el impacto de la implantación de las IPSAS se está absorbiendo actualmente sobre todo con el personal seleccionado de dos programas, Presupuesto y Finanzas (tres funcionarios y dos colaboradoras) y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (dos funcionarios y un colaborador). A ambos programas se les pide contribuir con apoyo y aportaciones, además de atender a sus responsabilidades habituales».* **El Inspector lamenta que un programa de tales dimensiones no se haya tenido oportunamente en cuenta en la última revisión de los perfiles de puestos genéricos llevada a cabo en marzo y mayo de 2011**¹¹⁶, ya que apoya el principio de que *«los criterios para todos los puestos de trabajo se definan en función del trabajo del programa»*¹¹⁷.

¹¹⁵ Esas palabras llevan al Inspector a preguntarse si podría haber algún conflicto de interés entre las sucesivas tareas de los Interventores de Cuentas externos como instructores para la revisión y posteriormente como validadores del cumplimiento de las IPSAS para la misma organización, una cuestión que se planteó hace algunos años dentro del Grupo de Auditores Externos.

¹¹⁶ CE/90/5 a) Add.3, Anexo, párr. 1.

¹¹⁷ *Ibid.*, párr. 16.

VI. «ENTIDADES SATÉLITE»

89. Existen diversos órganos, más conocidos hoy como «entidades satélite», creados en décadas recientes en un contexto de escasez deliberada de recursos en la OMT¹¹⁸, junto con:

- El interés directo o indirecto de algunos Miembros Efectivos de la OMT o un grupo de ellos en un aspecto particular de políticas relacionadas con el turismo, como la sensibilización respecto al turismo, las actividades de formación, los proyectos de cooperación técnica, la contribución a la eliminación de la pobreza.
- La disponibilidad de fondos en un país anfitrión.
- Su interés en organizar eventos internacionales, a menudo en sus países de origen.
- El interés particular de algunos oficiales de la secretaría de la OMT de diversos niveles en viajar a esos países¹¹⁹.

90. En los párrafos 28 a 32 del Examen de 2009, se mencionaban cinco entidades¹²⁰: «El Inspector observó que el propósito, la estructura y la financiación de esas fundaciones [eran] poco claras, en la medida en que son parte integrante de la Organización» (párr. 31) y lamentó el hecho de que sus respectivas relaciones con la OMT no definieran claramente las responsabilidades de la Organización, especialmente en los ámbitos de los recursos humanos y financieros, o los aspectos jurídicos relativos a cada entidad. Un documento titulado *Themis Foundation Audit Report* (informe de auditoría de la Fundación Themis), de noviembre de 2007, había empezado a despertar dudas respecto a esos aspectos. Desde entonces, otro informe de auditoría ha confirmado tristemente la falta de gestión de registros y transparencia de la Fundación ST-EP y de la oficina en Osaka de la OMT¹²¹. En la sección 12, «Entidades externas», el Libro Blanco era igualmente crítico al observar: «Todas estas alianzas se han forjado según un modelo diferente de asociación, con escasa claridad y sin una norma general respecto al papel específico que la Organización debe desempeñar». El modelo de gobernanza y las responsabilidades de la OMT varían de una entidad a otra y no siempre están claramente definidos. La responsabilidad del Secretario General con respecto a esas entidades tampoco está clara, y no existen reglas respecto a las líneas jerárquicas para las cuestiones financieras y administrativas que les afectan¹²².

91. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 2**: «*El Secretario General habrá de preparar unas modalidades de cooperación con las fundaciones y oficinas respectivas y presentarlas a la Asamblea General de la OMT en 2011 para su examen y aprobación, junto con las conclusiones de la mencionada investigación de la DCI al respecto*».

¹¹⁸ El artículo 12 del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo (Documentos básicos de la OMT, vol. I, p. 104) restringe la utilización de la asistencia técnica de la OMT para proyectos. Además, desde 2007 los principales contribuyentes han aplicado una doctrina de financiación restrictiva y una práctica de política presupuestaria de crecimiento nominal cero (que las Naciones Unidas no se aplicaban a sí mismas).

¹¹⁹ En términos diplomáticos «*algunos Estados Miembros se han ofrecido a prestar a la Organización un apoyo especial y voluntario, ya fuera en efectivo o en especie, por encima de sus contribuciones asignadas al presupuesto de la OMT*», lo cual ha sido «*fundamental para que la Secretaría pudiera ampliar los servicios que presta a sus Miembros y a toda la comunidad turística*» (A/18/17, Informe sobre las entidades asociadas a la OMT, párr. 3).

¹²⁰ La Fundación Themis de Andorra; una «oficina» en el mismo país, Fundación Turismo Sostenible - Eliminación de la Pobreza (ST-EP), establecida en Seúl (República de Corea) en 2004 como piedra angular del Programa ST-EP, un Centro Mundial de Excelencia de Destinos, establecido en 2006 en Montreal (Canadá); y una oficina de la secretaría en Osaka (Japón).

¹²¹ CE/85/5 c) Add.1.

¹²² A/19/11, párr. 105.

92. La DCI no obtuvo recursos para llevar a cabo las investigaciones previstas en el Examen de 2009. Sin embargo, el tono de los documentos oficiales de la OMT en relación con estas entidades cambió radicalmente¹²³. La necesidad de buscar una mayor coherencia y control emergió con fuerza. En 2010, la secretaría de la OMT emprendió un valioso análisis jurídico interno de las entidades externas. Fue un análisis para uso interno, pero se hizo llegar al Inspector. Su objetivo era analizar la relación jurídica existente entre la secretaría y sus ocho entidades asociadas y proponer un nuevo modelo de gobernanza para proteger a la OMT de cualquier responsabilidad jurídica o financiera. Como resultado, un gran logro ha sido el anuncio en el Libro Blanco de un criterio que debería aplicarse a cada entidad, conforme a la claridad exigida por las IPSAS¹²⁴.

93. Cabe recordar que uno de los requisitos ineludibles de la IPSAS 1 (Presentación de estados financieros) es el siguiente: «Una entidad cuyos estados financieros sigan las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público debe revelar este hecho. **No debe señalarse que los estados financieros siguen las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, a menos que aquéllos cumplan con todos los requerimientos de cada NICSP¹²⁵ que les sea de aplicación**» (párr. 28). Si bien desde 2009 se han dado pasos significativos, esta dificultad podría haber puesto en peligro una transición a tiempo de la OMT a las IPSAS ya que, hasta hace bastante poco, había mucha incertidumbre sobre dos cuestiones:

- a) Si cada una de las diversas entidades satélite de la OMT había de considerarse como:
 - una parte integral de la organización, por lo que sus datos financieros debían integrarse en los de la OMT de conformidad con la IPSAS 6 sobre «estados financieros consolidados y separados»;
 - una parte asociada, de conformidad con la IPSAS 7, sobre «inversiones en asociadas»;
 - un negocio conjunto, de conformidad con la IPSAS 8, sobre «entidades controladas conjuntamente»; o
 - una entidad plenamente independiente, sin ninguna condición para tratar específicamente sus relaciones financieras con la OMT.
- b) Si en alguno de los tres primeros casos mencionados existían políticas y datos contables suficientemente transparentes (para sus inventarios, por ejemplo) dentro de cada entidad satélite **antes del 1** de enero de 2014, que ofreciera un fundamento creíble al saldo de apertura para el primer año de cumplimiento.

94. En virtud de su decisión 17(LXXXV) sobre las entidades asociadas a la OMT, el **Consejo Ejecutivo convino en la necesidad de adoptar un marco político adecuado para todos estos órganos** que habían sido seria, aunque justamente, criticados en el documento A/18/17 (párrs. 7–11).

95. Para proporcionar cierta claridad y coherencia a ese marco político, la secretaría había explicado el marco jurídico al que se somete la OMT: «Toda desviación de los documentos básicos y fuentes de derecho constituye un incumplimiento del marco jurídico de la OMT y de las normas establecidas por los miembros. Por lo tanto, requieren la aprobación específica del Secretario General. El Secretario General será responsable ante la Asamblea General y el Consejo Ejecutivo de estas

¹²³ Comparar el informe de marzo de 2009 (CE/85/9) sobre los progresos de seis «diferentes entidades externas con las que la OMT ha establecido vínculos de colaboración» y el Informe sobre las entidades asociadas a la OMT de agosto de 2009 (A/18/17).

¹²⁴ La IPSAS 6 dice, *entre otras cosas*, que:

- «Los estados financieros consolidados incluirán todas las entidades controladas por la controladora (extranjera o nacional), excepto [2 excepciones no aplicables a la OMT]».
- «Una entidad (la entidad controladora) controla otra entidad (la entidad controlada) si una entidad tiene el poder de dirigir la toma de decisiones en relación con las políticas financieras y de operación de otra entidad para beneficiarse de sus actividades».

¹²⁵ El realce ha sido agregado por el Inspector.

desviaciones y de sus consecuencias»¹²⁶. Con ese mismo espíritu, una circular sobre «Política de la OMT en materia de Acuerdos»¹²⁷ relacionaba los criterios que han de aplicarse al determinar la necesidad de la organización de suscribir acuerdos, definidos estos como «*instrumentos jurídicos que la Organización Mundial del Turismo (OMT) suscribe con otras entidades en aras del ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de su misión y objetivos estratégicos*». Además, «todo proyecto de acuerdo que prevea la creación de un nuevo organismo, entidad u órgano subsidiario será remitido por el Secretario General al Consejo Ejecutivo para recabar su opinión»¹²⁸. No ha lugar ya para el diletantismo en los acuerdos.

96. La secretaría emprendió otro **análisis de esas entidades desde una perspectiva IPSAS**, a fin de clasificar a cada entidad satélite de la OMT en su forma actual como dentro o fuera del marco de las IPSAS (6, 7 u 8), si correspondía, así como para determinar las consecuencias y retos para la OMT desde la perspectiva financiera y contable¹²⁹.

97. Hace bastante poco que se hizo evidente que la responsabilidad jurídica y financiera de los actos y omisiones de las entidades satélite de la OMT sigue siendo responsabilidad de la secretaría y de los miembros de la OMT¹³⁰. Los enfoques jurídicos y contables de la secretaría se han visto alentados en los últimos años por una tendencia a dar mayor responsabilidad a las organizaciones por los actos de sus entidades satélite¹³¹, lo cual ha puesto de relieve la importancia y la urgencia de **la necesidad de proteger a una organización de la responsabilidad por unas entidades satélite mal controladas**, creadas sin un límite establecido de su propia responsabilidad.

98. **Al refrendar la sección 12 del Libro Blanco, la Asamblea General, en su resolución 602(XIX), aceptaba enteramente la recomendación 2 del Examen de 2009 y se preparaba a conciencia para su aplicación (que necesariamente había de llevar tiempo). La reforma de las entidades satélite** exigía claridad en el modelo de gestión y seguridad jurídica y financiera para la organización. Por consiguiente, se planteó la pregunta de **cuáles eran las entidades controladas por la OMT**. Era necesaria una respuesta global para estudiar, desde las perspectivas pragmática, política, sociológica, jurídica y financiera, si la OMT compartía o no, de hecho, su poder con uno o varios de sus Estados Miembros mediante un análisis costo-beneficios retrospectivo y prospectivo de cada una de esas entidades.

99. Un examen de ese tipo exigía reunir una considerable cantidad de información sobre cada una de las entidades, incluidas unas políticas sensatas de contabilidad y gestión de registros al menos para el periodo financiero anterior a 2014; solo los auditores externos o los interventores de cuentas externos de la organización podían evaluar todo eso. **Además, hacía falta examinar, y en cierta medida modificar, el marco jurídico y político de cada entidad satélite**, con la ayuda de los puntos focales en la OMT para cada entidad y la buena voluntad y la comprensión del Miembro Efectivo principalmente interesado y anfitrión de la entidad externa. En la vigésima Asamblea General, en 2013, la secretaría anunció **su objetivo de un plan de aplicación para la reforma de las entidades**

¹²⁶ Marco jurídico de la OMT.

¹²⁷ NS/738, con fecha del 16 de noviembre de 2011.

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 1.

¹²⁹ Además, la secretaría de la OMT preparó una encuesta para averiguar si había situaciones similares en otras organizaciones intergubernamentales, mayoritariamente del sistema de las Naciones Unidas. La encuesta confirmó que de las cuatro organizaciones que respondieron y que tenían «entidades satélite» (otras no las tenían), solo la UNESCO se encontraba cómoda gracias a una definición clara de las responsabilidades (por influjo del derecho romano escrito).

¹³⁰ La OMT no está protegida por su inmunidad de jurisdicción de las reclamaciones formuladas a sus entidades satélite, que pueden tener que solucionarse mediante mecanismos tales como el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o mediante arbitraje.

¹³¹ Sentencia 2867 del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo por la que se exige al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) la entrega de 100.000 dólares de los EE.UU. a un empleado de su entidad satélite; confirmación mediante una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (1 de febrero de 2012); adopción por parte de la Comisión de Derecho Internacional de los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

satélite a fin de garantizar o bien su estatus de controladas, si se estimaba necesario, o de no controladas, indicando, en ese momento, que el grado de progreso era solo del 50 por ciento¹³². **Por lo tanto, la aplicación de la recomendación 2 del Examen de 2009 está aún en curso. Los informes al respecto de los Interventores de Cuentas externos previstos para la 98ª reunión del Consejo Ejecutivo indicarán en qué medida se ha aplicado.**

100. Con el mismo objetivo de claridad y responsabilidad, el Examen de 2009 incluía la **recomendación 24**: «*El Secretario General debería preparar normas y procedimientos para el establecimiento de asociaciones con el sector privado en relación con posibles conflictos de intereses y someterlos a la consideración y a la aprobación de la Asamblea General*».

101. En 2011, el Secretario General emitió una circular titulada «Política de la OMT en materia de Acuerdos»¹³³, que establece las normas, directrices y procedimientos que han de seguirse al suscribir acuerdos con terceras partes, incluidas las del sector privado. La secretaría llevó a cabo a continuación, dentro del marco del proyecto IPSAS, un análisis de las entidades satélite de la OMT desde la perspectiva de las IPSAS (edición I, 2013), que se hizo llegar a los interesados y se publicó internamente. Su propósito era clasificar las entidades satélite de la OMT en su forma actual en el marco de las IPSAS 6, 7 u 8, según correspondiese, así como determinar las consecuencias y retos para la OMT y para cada entidad satélite desde la perspectiva financiera y contable. Ese análisis ha constituido un potente impulso para la adaptación de los modelos de gobernanza de las diferentes entidades satélite. Previa solicitud, el Inspector recibió la información que se reproduce en el cuadro 2 que figura a continuación, y que muestra los resultados del análisis.

Cuadro 2

Entidad satélite	Relación	Hasta el 31 dic. de 2013	Desde el 1 de ene. 2014
Oficina de Apoyo Regional de Asia y el Pacífico (RSOAP)	Parte de la OMT	No incluida en documentos contables de la OMT	Se incluirá en los estados financieros de la OMT
Fundación ST-EP	- Hasta agosto de 2013: Entidad controlada - Desde sept. 2013: En agosto de 2013 la vigésima Asamblea General de la OMT decidió transformar la Fundación ST-EP en una organización internacional independiente (A/RES/622(XX))	No incluida en documentos contables de la OMT	No se aplica (n.a.). No se incluye en los estados financieros de la OMT porque la OMT no ejerce un control directo sobre la Fundación ST-EP. Sin significación en relación con los recursos totales de la OMT.
Fundación Themis	Empresa conjunta	No incluida en documentos contables de la OMT	Se incluirá en los estados financieros de la OMT
TOI (Iniciativa de los Tour Operadores para el Desarrollo del Turismo Sostenible)	Independiente de la OMT	No incluida en documentos contables de la OMT	No se aplica (n.a.). No se incluye en los estados financieros de la OMT. Firmado en 2014 un nuevo memorando de

¹³² A/20/5 I) e), Anexo, en relación con la acción 42.

¹³³ Circular NS/738.

Entidad satélite	Relación	Hasta el 31 dic. de 2013	Desde el 1 de ene. 2014
			entendimiento entre la TOI y la OMT
International Centre for Knowledge Management on Meetings and Events	Independiente de la OMT	No incluida en documentos contables de la OMT	No se aplica (n.a.). No se incluye en los estados financieros de la OMT.
Oficina de Turismo de la Ruta de la Seda	Asociada a la OMT	No incluida en documentos contables de la OMT	No se aplica (n.a.). No se incluye en los estados financieros de la OMT porque no hay forma de atribuir la propiedad.
Centro Internacional de Investigación y Documentación sobre el Patrimonio Industrial para el Turismo	Independiente de la OMT	No incluida en documentos contables de la OMT	No se aplica (n.a.). No se incluye en los estados financieros de la OMT.

Fuente: secretaría de la OMT

102. Por lo tanto, **la recomendación 24 ha sido aceptada y aplicada**. Las demás entidades satélite actuales de la OMT (la Oficina Diplomática, el Centro para la Promoción del Código Ético Mundial para el Turismo y el Centro Mundial de Excelencia de Destinos) no figuran en el cuadro porque la OMT no ejerce el control sobre ellas, por lo que no están sujetas a ninguna norma IPSAS y no se mencionarán en los estados financieros de la OMT para el año 2014.

103. El Secretario General mantendrá al corriente mediante informes al Consejo Ejecutivo de la transformación y el futuro de las entidades satélite de la OMT. El presente informe expone a continuación tan solo algunos de los aspectos más importantes en este sentido.

104. Contrariamente a lo previsto antes, en 2013 se constituyó una nueva organización internacional como sucesora de la **iniciativa Turismo Sostenible - Eliminación de la Pobreza (ST-EP)**. Sus estatutos se basan en los de la OMT y la decisión respecto a la separación fue adoptada por la Asamblea General de la OMT en su vigésima reunión, en las cataratas Victoria. La OMT permanece como observadora en el órgano rector de la nueva organización; la tarea de finalizar los correspondientes textos básicos se ha encomendado a sus Estados Miembros.

105. Con la terminación del acuerdo OMT-Alemania, el estatuto de la **Oficina de Bonn** cambió en 2011 y sus cuentas se integraron enteramente en las cuentas de la organización en 2013. El Gobierno de Alemania parece interesado en mantener sus actividades, que sigue financiando a través de contribuciones voluntarias al presupuesto de la organización.

106. La OMT está valorando una fórmula similar para la **Oficina de Nara** (antes Osaka) en Japón, aunque hay que encontrar aún una solución clara, también para los asuntos contables. La sede de la OMT y oficiales de Nara están discutiendo una posible delegación de autoridad. El acuerdo, aún por concretar, permitiría que la organización ejerciera cierto control sobre su Oficina de Nara, así como que esta conservara cierta autonomía en sus operaciones. El Inspector está interesado en conocer cómo se traducirían retrospectivamente todas estas disposiciones en términos de control para la totalidad del año 2014, con relación al cumplimiento de las IPSAS.

107. La Fundación Themis proporciona servicios de formación que el Secretario General considera valiosos; sin embargo, se encuentra sujeta a la legislación nacional de Andorra, que no sigue las IPSAS. En términos contables, las relaciones entre la OMT y la Fundación Themis podrían considerarse como un negocio conjunto conforme a la IPSAS 8, pero eso significa una integración

parcial de los estados financieros respectivos y una medición clara del valor neto de los activos, ingresos y gastos de la Fundación, lo que requeriría por lo tanto algunos ajustes en la presentación de sus cuentas para que los interventores de cuentas externos de la organización pudieran trabajar. Otra entidad satélite, la Oficina Diplomática, también ubicada en Andorra, lleva años inactiva, por lo que se debería eliminar.

108. Como puede verse, la organización está cambiando en muchos sentidos unas relaciones confusas, ambiguas e inseguras con las entidades satélite por unos modelos más claros de integración, independencia o empresas conjuntas. **Sin embargo, en un contexto que no siempre se caracteriza por una información clara y completa, todavía hay cierta incertidumbre respecto a las decisiones políticas, jurídicas y contables necesarias, lo que amenaza con retrasar un año el cumplimiento de algunos de los requerimientos de las IPSAS. Por esta razón, las IPSAS y las entidades satélite¹³⁴, que constituyen dos temas interrelacionados, se han convertido en una prioridad para las actividades de la administración de la OMT; el Secretario General y la secretaría van contra reloj para completar a tiempo el trabajo de clarificación necesario solicitado por la DCI en su Examen de 2009.** Las entidades satélite siguen siendo aparentemente el talón de Aquiles de la OMT.

¹³⁴ Dando continuación al cambio en los modelos de gobernanza, la Fundación Themis y la RSOAP son las entidades que han de integrarse en los estados financieros de la OMT.

VII. RECURSOS HUMANOS

A. Composición de la secretaría

109. Dando seguimiento al Examen de 2009, el Libro Blanco confirmaba que la gestión de los recursos humanos de la organización tenía que ponerse al día y reforzarse más y ponía de relieve las áreas prioritarias. Entre ellas estaban la revisión de las prácticas de contratación para fomentar una difusión más amplia de las vacantes, la formulación de principios para una gestión de la carrera profesional basada en el mérito y los resultados, y el examen de los tipos de contrato a la luz de unas condiciones de trabajo definidas¹³⁵. Además, el Inspector quisiera que la organización considerara los aspectos descritos en el presente capítulo del informe.

Distribución por grados

110. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 16**: *El Secretario General debería organizar una revisión completa de las descripciones de puesto y, posteriormente, un ejercicio de clasificación de los puestos con arreglo a las descripciones genéricas de puestos y a las normas de las Naciones Unidas, y someter sus conclusiones a la consideración de la Asamblea General de la OMT.*

111. Tal como ha recomendado el Secretario General, entre marzo y mayo de 2011 una consultora externa, bajo la dirección de la Jefa de Recursos Humanos, llevó a cabo una revisión de los perfiles genéricos de los puestos de la OMT. Al terminar la revisión, se crearon seis descripciones genéricas de puestos¹³⁶. Posteriormente, se agregó una descripción de puesto adicional de Jefe de Programa (en un nivel P4-P5). Estas descripciones de puestos están publicadas en la Intranet de la OMT. El Consejo Ejecutivo acogió con beneplácito la transparencia demostrada por la dirección de la organización y animó al Secretario General a realizar un esfuerzo para poner en práctica dicha reforma¹³⁷. Por lo tanto, **la recomendación 16 ha sido formalmente aceptada y aplicada.**

112. Sin embargo, el Inspector observa que la consultora externa no pudo descubrir la razón de tener un gestor de programa o un jefe de programa en las pequeñas unidades organizativas de la OMT, integradas por dos o tres funcionarios, a los que prestan apoyo unos cuantos consultores o colaboradores. «*Con programas tan pequeños, se consideró innecesario tener Directores Ejecutivos y Directores y luego dos puestos adicionales de gestión. [...] Se decidió que aquellos que gestionaran en primer lugar un programa, con grupos pequeños de personal*»¹³⁸ recibirían el nombre de coordinadores de programa (en un nivel P3-P4), en lugar del de jefe/gestor de programa (en un nivel P4-P5).

113. Los puestos recientemente creados de director ejecutivo reemplazaban a los anteriores de Secretario General Adjunto, Subsecretario General y Director del Programa y de la Coordinación¹³⁹. Los titulares de estos puestos fueron presentados por el Secretario General en la Asamblea General de la OMT de 2009 y esta última **apoyó** su nombramiento, «en el contexto de la reestructuración de la Secretaría»¹⁴⁰. «*Los Directores Ejecutivos se centrarán respectivamente en las áreas de competitividad, sostenibilidad y asociaciones, desempeñando entre ellos las [...] funciones*» descritas en el párrafo 17 de la nota «Estrategia de gestión y designación del equipo de dirección de la

¹³⁵ A/19/11, párr. 131.

¹³⁶ CE/90/5 a) Add.3, Anexo.

¹³⁷ Véase la decisión 5(XC) del Consejo Ejecutivo.

¹³⁸ CE/90/5 a) Add. 3, Anexo, párr. 15.

¹³⁹ A/18/14.

¹⁴⁰ Resolución 571/(XVIII) de la Asamblea General, por la que se acoge con satisfacción la propuesta formulada en la nota del Secretario General (documento A/18/14 de la Asamblea General de la OMT).

Secretaría» y aprobadas por la Asamblea General¹⁴¹. Entre estas responsabilidades están la planificación, la programación, la financiación, la supervisión, la detección de las necesidades de los miembros y la posible respuesta, apoyada por datos pertinentes, actualizados y disponibles a escala nacional, subregional y regional; la prospección y definición de nuevas asociaciones que generen sinergias, mayor eficacia y fondos adicionales; la comunicación con los Miembros y todos los agentes interesados; el asesoramiento al Secretario General sobre todos los asuntos técnicos y políticos.

114. El hecho de que los puestos de director ejecutivo no se cubrieran mediante un proceso de reclutamiento y selección normal no significa que el Secretario General tuviera «carta blanca» para realizar la selección. **El nombramiento de los directores ejecutivos debería seguir un proceso establecido, para ser lo más transparente posible, como se expone en el informe de la DCI titulado «Transparencia en la selección y el nombramiento de funcionarios directivos de categoría superior en la Secretaría de las Naciones Unidas» (JIU/REP/2011/2). En este sentido, el Secretario General podría, en el contexto del nombramiento de los directores ejecutivos, formular y publicar descripciones de puestos formales e informar a los órganos rectores de la OMT sobre las medidas destinadas a mejorar la transparencia del proceso de asignación de grado, selección y nombramiento.** Esas medidas deberían contribuir a aportar mayor claridad a las funciones respectivas de los directores ejecutivos y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas al nivel de los altos directivos en la forma en que desempeñan sus respectivas responsabilidades¹⁴².

Distribución por género

115. En el ámbito de la contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la DCI ha finalizado recientemente un análisis comparativo y un marco conceptual sobre el equilibrio de género y la distribución geográfica¹⁴³. A continuación, se reproducen los criterios 14 y 15 de dicho estudio.

Criterios 14 y 15

El principio de equilibrio de 50/50 entre los géneros (criterio 14) y de distribución geográfica equitativa (criterio 15) está incorporado en la cultura de la organización, el estatuto y reglamento del personal y las estrategias, políticas, directrices, procedimientos y prácticas de contratación, teniendo presente que, al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, la consideración primordial es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad.

116. El Inspector observó que en los anuncios de vacantes de la OMT recientes se incluía el siguiente párrafo: *«Para cubrir las vacantes, se prestará la necesaria atención a la representación geográfica amplia y equitativa del personal seleccionado. La OMT alienta la presentación de*

¹⁴¹ A/18/14.

¹⁴² En las Naciones Unidas, desde 2008, los altos directivos (a nivel de Secretario General Adjunto y Subsecretario General) firman con el Secretario General de las Naciones Unidas «pactos de dirección» particulares, en los que esbozan sus objetivos para alcanzar las prioridades fijadas por los Estados Miembros. Estos documentos se comparten con su personal y son utilizados por el Secretario General para evaluar anualmente su rendimiento personal. Todo ello se agrega al deber de entregar declaraciones de la situación financiera. El incumplimiento puede dar lugar a la adopción de medidas disciplinarias.

¹⁴³ JIU/NOTE/2012/3: *Staff recruitment in United Nations system Organizations: a comparative analysis and benchmarking framework, Gender balance and geographical distribution* (Contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: análisis comparativo y marco de referencia, equilibrio de género y distribución geográfica).

candidatos de todas las nacionalidades aunque, en caso de condiciones similares, se dará preferencia a los nacionales de Estados Miembros. La OMT promueve la presentación de candidaturas de mujeres y de nacionales de Estados Miembros no representados en la Secretaría». La OMT por lo tanto ha aceptado y aplicado teóricamente el criterio 14.

Cuadro 3. Distribución del personal por categoría y sexo (en abril de 2013)

	Servicios orgánicos o categoría superior	Servicios generales	TOTAL
Mujeres	20	32	52
Hombres	25	18	43
Total	45	50	95

Fuente: Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Cuestiones relativas a recursos humanos, CE/95/3 II) f), abril de 2013.

117. Sin embargo, solo cuatro de los 14 puestos de los grados más altos de los servicios orgánicos (P-5 y superior) están ocupados por mujeres. El Inspector observa que el Equipo de Alta Dirección, definido previamente, solo incluye a una mujer (a nivel de P4)¹⁴⁸. Parece que la paridad implícita en el criterio 14 está lejos de respetarse. El reciente nombramiento de un tercer hombre a nivel de director ejecutivo parece confirmar esta observación. **En este sentido, el Inspector mantiene la opinión de que el Secretario General podría adoptar medidas para mejorar el equilibrio de género en los grados más altos.**

Distribución geográfica

118. Tal como se muestra en el cuadro 4 a continuación, en 2013 la OMT empleaba a nacionales de 36 países. La proporción de españoles se debe al número de personas contratadas localmente, sobre todo al nivel de servicios generales, lo cual es una práctica común en diversos lugares de destino de las organizaciones internacionales. **Si bien la OMT, a diferencia de otras muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, no aplica en la actualidad normas para evaluar la distribución de género y geográfica en el cuadro profesional y categorías superiores, podría pensarse en un nuevo formato de presentación de informes, con o sin cuotas, que sugiriera medidas útiles para cumplir el criterio 15 de la JIU/NOTE/2012/3¹⁴⁵.**

Cuadro 4. Distribución del personal por categoría y nacionalidad

¹⁴⁴ Fuente: secretaría de la OMT.

¹⁴⁵ *Staff recruitment in United Nations system Organizations: a comparative analysis and benchmarking framework, Gender balance and geographical distribution* (Contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: análisis comparativo y marco de referencia, equilibrio de género y distribución geográfica).

COUNTRY	P	GS	COUNTRY	P	GS
Algeria		1	Mexico	1	1
Argentina	1	1	Morocco		1
Austria	1		Mozambique	1	
Bosnia & Herzegovina		1	Netherlands	3	
Brazil	1		Nicaragua		1
Cambodia	1		Peru	1	
Cameroon		1	Philippines	1	
Canada	1		Portugal	1	
China	1	1	Republic of Korea	1	1
Dominican Republic		1	Republic of Moldova		1
Egypt	1		Russian Federation	1	1
France	4	3	Senegal	1	
Germany	2	1	Seychelles	1	
Ghana		1	Spain	8	26
Haiti	1		Switzerland		1
Hungary	1		Turkey	1	
India	1		Ukraine	1	
Indonesia		1	United Kingdom	1	
Italy	3		United States of America		1
Jordan	1		Uruguay		1
Lebanon	1	1	Uzbekistan		1
Lithuania		1	Venezuela	1	
			Total number per category of staff	45	50
			Total number of staff	95	

Fuente: Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Cuestiones relativas a recursos humanos, CE/95/3 II) f), cuadro 4.

Personal que no es de plantilla

119. La circular NS/677 de la OMT¹⁴⁶ ofrece unas directrices para la incorporación en la secretaría de personal en prácticas y colaboradores, así como los términos y condiciones para cada categoría. Habida cuenta de que esas directrices se están revisando, **el Inspector confía en que se incorporen los siguientes cambios:**

- Que se difundan términos de referencia para todos los contratados en prácticas y colaboradores.
- Que la duración máxima de los contratos (incluidas las extensiones) sea de 18 meses para todos los colaboradores, con o sin interrupción.
- Que los estudiantes en prácticas tengan los mismos derechos a vacaciones anuales y licencia por enfermedad que sus homólogos titulados.

120. La OMT tiene dos tipos de colaboradores: internos (contratados por el Secretario General con contratos de 12 meses y remunerados por nómina); o externos (vinculados a proyectos, y remunerados cuando los servicios indicados en el contrato se prestan, sin que aparezcan en las nóminas). Hay tres niveles de remuneración (con todo incluido) fijados con carácter anual y considerablemente influidos por el mercado laboral español: hasta 2.000 euros, entre 2.000 y 3.000 euros, y por encima de los 3.000 euros, sin equivalencia con los sueldos de los funcionarios (las comparaciones se desalientan) y sin perspectivas de carrera profesional. Los colaboradores se benefician de las mismas modalidades de licencia y de la misma cobertura médica que el personal, pero no tienen derecho a pensión. Algunos contribuyen voluntariamente al sistema de seguridad social español. La inflación se tiene en cuenta cuando se renuevan los contratos. Cuando la contratación obedece a una necesidad urgente de personas cualificadas, como en el caso de los especialistas en contabilidad del equipo de IPSAS, se adjunta al contrato una copia de la convocatoria de manifestaciones de interés y, después de un primer año, las remuneraciones se pueden incrementar con cada extensión anual.

121. Si bien los colaboradores son contratados normalmente para proyectos o actividades de corta duración, muchos de ellos han sido contratados para desempeñar funciones administrativas esenciales.

¹⁴⁶ Fechada el 17 de abril de 2008 y en proceso de revisión.

Si bien esta última contratación puede quizás justificarse para necesidades especiales o proyectos temporales (como para el proyecto IPSAS), el Inspector observó que algunos colaboradores de ese tipo llevan más de cuatro años en la secretaría. **Esta práctica debería revisarse y en el caso de los empleados temporales que llevan mucho tiempo, se debería o bien ofrecer un contrato de duración determinada o bien no renovar el contrato temporal, de conformidad con las disposiciones de la circular NS/677.** La DCI está trabajando actualmente en el tema, que afecta a otras muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y corre el riesgo de dividir profundamente a la fuerza laboral de las Naciones Unidas. En este sentido, el Inspector está preocupado por ver en el Libro Blanco que *«la meta es equilibrar la parte de costos del personal con el beneficio de incrementar el importe de las demás partidas en el presupuesto de la Organización»*¹⁴⁷.

122. En este ámbito, uno de los retos de las relaciones entre el personal y la administración en la OMT es la inexistencia de una representación formal para los colaboradores internos¹⁴⁸ –personal vinculado a proyectos de duración determinada con contratos de una duración media de entre uno y dos años–, que se consideran claramente como otros gastos en el documento sobre el programa y el presupuesto. El número total se incrementó de 34 en 2010 a 45 en 2012 (con alrededor de 50 en 2013, incluidos entre 10 y 15 contratados en prácticas). Con una gran diversidad de contratos, los colaboradores a menudo desempeñan las mismas tareas que los funcionarios, incluso en algunos casos funciones esenciales, y tienen lugares de trabajo dentro de los recintos de la OMT, aunque tienen condiciones de empleo menos ventajosas que los funcionarios. Esta es la categoría de empleados que más sufre las restricciones presupuestarias (véase A/20/5 I c) párr. 18).

Concesión de privilegios diplomáticos a oficiales de la OMT con contratos *pro bono*

123. Algunos oficiales de la OMT tienen contratos *pro bono* y, por lo tanto, teóricamente no tienen ningún costo para la organización. Sin embargo, como se ha señalado a la atención del Inspector, además del espacio de oficina, los suministros y las necesidades y costos relacionados con viajes, algunos de estos oficiales han obtenido privilegios diplomáticos del país anfitrión a solicitud de la OMT. El Inspector se pregunta en este sentido si la decisión de conceder estos contratos no crea un precedente que pudiera no redundar en interés de la organización a largo plazo.

B. Gestión de la carrera profesional

124. La OMT contrató a una consultora para trabajar de marzo a mayo de 2011 en la preparación de unas directrices de crecimiento profesional para el personal de la OMT¹⁴⁹. El Inspector valora la inclusión en las directrices de los cinco pasos para la implantación del examen de los puestos de la OMT y del plan de crecimiento profesional¹⁵⁰, así como la participación del órgano de representación del personal en esta importante y delicada reforma, complementada por las directrices conexas¹⁵¹ y la revisión anual de los procedimientos¹⁵².

Selección y contratación

125. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 17**: *El Secretario General debería elaborar instrumentos y mecanismos de control para garantizar que la contratación y los ascensos se basen en evaluaciones comparadas transparentes de las competencias profesionales de los candidatos, dando la debida consideración a una equilibrada representación geográfica y de los géneros.*

¹⁴⁷ A/19/11, párr. 131.

¹⁴⁸ Los colaboradores internos trabajan en la sede y están en nómina, los colaboradores externos son contratados para trabajar fuera de la sede, normalmente durante periodos de tiempo muy cortos y se les paga por tareas (p. ej. ponencias, documentos y artículos, informes, etc.).

¹⁴⁹ Circular NS/731 de la OMT, 6 de julio de 2011.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Circular NS/734.

¹⁵² Circular NS/772.

126. El Secretario General reforzó el Comité de Nombramientos y Ascensos, que examina las solicitudes de los candidatos preseleccionados que la sección de Recursos Humanos presenta a su consideración, proporcionándole unas directrices claras y transparentes. Después de una evaluación de las competencias profesionales de los candidatos, se presenta al Secretario General una lista de los candidatos recomendados para que este haga la selección final. Entre los miembros del Comité de Nombramientos y Ascensos hay un representante de la Asociación del Personal. **Por lo tanto, la recomendación 17 ha sido aceptada y aplicada.**

127. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 15 b)**: *El Secretario General debería elaborar una norma que defina las circunstancias excepcionales en las que podría concederse la extensión de contratos después de la edad de jubilación.*

128. El Secretario General informó al Inspector de que no había elaborado esa norma y, al iniciar su mandato, no había prolongado ningún contrato más allá de la edad obligatoria de jubilación. Sin embargo, con el tiempo, había llegado a creer que algunos funcionarios eran demasiado valiosos como para dejarlos marchar y, por lo tanto, a algunos se les había ofrecido una prolongación de su contrato, por un máximo de uno o dos años. Tomó esas decisiones al amparo del artículo 28 del Estatuto del Personal, que le concede la autoridad para tomar ese tipo de decisiones a su discreción. **Como resultado, la recomendación 15 b) no había sido aceptada.**

Formación

129. Además de la formación relacionada con las IPSAS, la OMT ofrece formación al personal en los ámbitos que se relacionan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Actividades de formación de la OMT

Idiomas	El personal de la OMT que reúne los requisitos puede recibir cursos de idiomas (actualmente se ofrecen cursos de chino, español, francés, inglés y ruso) por una cuota (subvencionada) de 80 euros al año ¹⁵³ .
Tecnologías de la información	La sección de información y tecnología de la OMT organiza con carácter regular sesiones de formación sobre aplicaciones informáticas, la última de las cuales estuvo dedicada a los programas de Microsoft Office 2010.
Fundación Themis	La Fundación Themis ofrece formación sobre los certificados educativos de la OMT para personal de organismos nacionales de turismo. Algunos miembros del personal de la OMT participan también en esta formación.
Formación individual	La OMT ofrece flexibilidad horaria y, dependiendo de cada caso, en ocasiones concede financiación parcial.
Formación interna	La OMT está explorando la posibilidad de que algunos miembros del personal de la OMT impartan formación a otros miembros del personal de la OMT.

Fuente: secretaría de la OMT

130. La secretaría de la OMT informó al Inspector de que la organización tenía una línea presupuestaria para formación limitada a 38.000 euros, que la sección de Recursos Humanos había utilizado en 2013, y que no abarca la formación sobre IPSAS, que está incluida en el proyecto general IPSAS. Con miras a lograr un ahorro, el Inspector sugiere que **la organización pida a determinados Miembros Afiliados (si están dispuestos a ello) que impartan formación sobre temas relacionados con el turismo para su personal sin costo alguno.**

Rendición de cuentas personal

131. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 18**: *Previa consulta con el personal, el Secretario General debería preparar un instrumento de evaluación del desempeño individual que abarque, entre otros criterios, objetivos y metas específicos, cuantificables, alcanzables, orientados a*

¹⁵³ Nota de información NI/12/13– Cursos de idiomas 2013-2104, 3 de septiembre de 2013.

resultados concretos y con plazos definidos (SMART) para cada miembro del personal, con el fin de permitir una evaluación justa, objetiva y transparente de su desempeño.

132. El Secretario General, después de consultar al personal, ha puesto en marcha además un sistema de evaluación del rendimiento profesional para todos los funcionarios (no para los colaboradores) que permite ascensos basados en la evaluación positiva recibida durante un periodo de tiempo. **Por lo tanto, la recomendación 18 ha sido aceptada y aplicada.**

133. El actual formato de los informes anuales sobre la evaluación del rendimiento profesional de los funcionarios de la OMT se introdujo en junio de 2012, junto con unas «líneas directrices» y unas «preguntas frecuentes», y representa una mejora importante con respecto al anterior mecanismo de evaluación del personal. La organización reiteró al personal que el objeto principal de la revisión era «dejar un mayor espacio para el reconocimiento y para la mejora del trabajo gracias a la identificación de los problemas o dificultades relacionados con el rendimiento laboral. Además, los informes anuales seguirán siendo una herramienta para la evaluación del rendimiento en el contexto del plan de crecimiento profesional»¹⁵⁴.

Temas relacionados con la edad

134. El cuadro 6 indica que la organización no afronta aparentemente ningún problema relacionado con la edad. Además, para cerciorarse de que haya una transferencia de conocimientos al personal de nivel medio, el Secretario General ha creado el Equipo de Dirección Ampliado (véase el anterior párr. 37). La OMT aplicará la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de ampliar la edad de jubilación hasta los 65 años para aquellos que hayan sido contratados en una fecha posterior al 1 de enero de 2014.

Cuadro 6. Distribución del personal por categoría y edad

Categoría	Servicios orgánicos o categoría superior	Servicios generales	TOTAL
29 o menos	1	2	3
30 – 39	7	15	22
40 – 49	11	14	25
50 – 54	8	8	16
55 – 59	9	9	18
60 – 62	5	2	7
Total	41	50	91

Fuente: Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Cuestiones relativas a recursos humanos, CE/95/3 II) f), cuadro 5.

Sucesión en los cargos y edad de jubilación

135. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 15 a)**: «El Secretario General debería: a) preparar un plan de sucesión en la alta dirección para conservar la memoria institucional y garantizar la futura gestión sin tropiezos de la Organización».

136. El Inspector comprobó que la redacción de la recomendación había dado lugar a algunos problemas de interpretación. Valora que ha habido algunos casos en los que los sucesores de

¹⁵⁴ Circular NS/751.

directivos clave que se jubilaban en la OMT han podido solaparse con ellos en sus respectivas funciones durante un breve periodo, lo cual es una de las mejores prácticas para facilitar la sucesión y salvaguardar la memoria institucional. **A primera vista, la recomendación 15 a) ha sido aceptada y aplicada**, si no en el significado extenso dado a la noción de sucesión en los cargos en el sector privado, al menos en lo referente al requisito básico de cualquier planificación en este sentido; los aspectos demográficos han de tenerse necesariamente en cuenta para preparar con tiempo un proceso de sucesión¹⁵⁵, a cualquier nivel, lo cual implica, entre otras cosas, la consideración de cuál debe ser la edad normal de jubilación y la edad obligatoria de separación del servicio¹⁵⁶.

137. Cabe señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado ya la edad normal de jubilación¹⁵⁷, que no debe confundirse con la edad obligatoria de separación del servicio¹⁵⁸. En su resolución 68/253, la Asamblea General de las Naciones Unidas aplazó «su decisión sobre la recomendación de la Comisión de que se aumente la edad obligatoria de separación del servicio a los 65 años», a la espera de nuevas consultas con las partes interesadas.

138. Por lo que se refiere a la memoria institucional, el Inspector llama la atención sobre las lecciones que podrían extraer los agentes interesados de la OMT del reciente informe de la DCI sobre la gestión de expedientes y archivos en las Naciones Unidas¹⁵⁹.

C. Otros asuntos de recursos humanos

Función de ética

139. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 14**: «La OMT debería adoptar el estatuto y los derechos y deberes esenciales de los funcionarios de las Naciones Unidas (ST/SGB/2002/13) junto con la correspondiente normativa de declaración de situación financiera, al tiempo que fomentar la ética y la integridad en el trabajo, y asignar recursos a la formación del personal en estas cuestiones».

140. La secretaría ha adoptado el Código de Conducta de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) para el personal. Recientemente, acaba de aprobar y distribuir internamente la política de la organización sobre declaración de la situación financiera personal y ha publicado una circular similar sobre la aceptación de obsequios¹⁶⁰. El Consejo Ejecutivo hizo suya¹⁶¹ la propuesta del Secretario General¹⁶² de cumplir el requisito de la función de ética subcontratándola con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). La función de ética tiene por objeto promover una cultura ética en la organización, basada en la integridad, la rendición de cuentas, la transparencia y el respeto¹⁶³.

¹⁵⁵ Estructura por edades de los recursos humanos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2007/4).

¹⁵⁶ En las empresas del sector privado, la sucesión en los cargos es un proceso destinado a identificar y a preparar a personal interno con potencial para cubrir puestos directivos clave en la empresa.

¹⁵⁷ La edad a la que en el sistema de las Naciones Unidas un participante de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas que se jubila tendría derecho a una prestación de jubilación sin reducción a cuenta de la edad: 60 o 62 para los participantes que entraron o volvieron al Fondo a partir del 1 de enero de 1990 o 65 para quienes entraron después del 1 de enero de 2014.

¹⁵⁸ La edad obligatoria de separación del servicio viene regulada en el Estatuto del Personal de una organización empleadora como la OMT.

¹⁵⁹ JIU/REP/2013/2.

¹⁶⁰ NS/780, Política sobre aceptación de obsequios, honores, condecoraciones, favores o remuneraciones o beneficios ajenos a las Naciones Unidas y procedentes de fuentes gubernamentales y no gubernamentales (1 de enero de 2014).

¹⁶¹ CE/DEC/12/(XCIV).

¹⁶² CE/94/3 III) e), Informe del Secretario General, Parte III: Asuntos administrativos y estatutarios, e) Implantación de una función de ética (documento del Consejo Ejecutivo, 23-25 de octubre de 2012).

¹⁶³ Implantación de una función de ética, circular NS/762 de la OMT, 27 de febrero de 2013.

141. Los términos de referencia de la función de ética de la OMT son las normas propuestas en el párrafo 20 del informe de la DCI sobre la ética en el sistema de las Naciones Unidas¹⁶⁴, tal como fueron aprobados por el Consejo Ejecutivo.¹⁶⁵ La UNOPS comparte con la OMT los servicios de su oficial de ética, con efecto a partir del 1 de enero de 2013. Aunque trabaja en Londres, organiza formación relativa a ética en Madrid e informa directamente al Secretario General de la OMT. El Oficial de Ética proporcionará al Secretario General un informe anual sobre sus actividades para la OMT¹⁶⁶. **La recomendación 14 del Examen de 2009, por lo tanto, ha sido aceptada y aplicada.**

Cuestiones de equilibrio entre el trabajo y la vida personal

142. La OMT no tiene una política oficial sobre modalidades de trabajo flexibles. Sin embargo, la nota de la DCI sobre el tema¹⁶⁷ señala que la organización, no obstante, ha incorporado informalmente elementos de flexibilidad, que incluyen la posibilidad de que los funcionarios tengan horarios escalonados y que se tomen tiempo libre para estudios personales. La Asociación del Personal de la OMT confirmó al Inspector que, al igual que en otras muchas organizaciones internacionales, los funcionarios de la OMT desconocen que existen esos procedimientos, ya que están dispersos entre el Reglamento del Personal, diversas circulares y procedimientos internos. **El Secretario General podría redactar, por lo tanto, en concertación con la Asociación del Personal de la OMT, una política sobre modalidades de trabajo flexibles dentro de la secretaría e incorporar algunas disposiciones sobre el tema en el reglamento del personal.**

Relaciones entre el personal y la administración

143. La representación del personal en la OMT está estipulada formalmente en el artículo 23 de su Estatuto del Personal y en la disposición 23.1 del Reglamento del Personal sobre las condiciones para la representatividad de un órgano de representación del personal. En 2012, la Asociación del Personal de la OMT, el único órgano de ese tipo en la OMT, incluía al 75 por ciento de los funcionarios (72 de un total de 96) con contratos de duración indeterminada o determinada y que pagan sus cuotas.

144. Tanto la administración como la Asociación del Personal describen como buena la situación actual de las relaciones entre el personal y la administración y estiman que la calidad de las consultas y la comunicación es excelente en toda la organización: no se ha presentado ningún caso de litigio al Tribunal Administrativo de la OIT en varios años. Con voluntad de consulta, todas las publicaciones administrativas que afectan al bienestar del personal son compartidas con la Asociación del Personal para recabar sus aportaciones y perspectivas; la Asociación del Personal tiene acceso informal al Director de Administración y, con menos frecuencia, al Secretario General. Ambas partes consideran los grupos de trabajo conjuntos como mecanismos informales que han tenido un papel positivo en la facilitación de las conversaciones y en hacer avanzar cuestiones importantes como los informes anuales de rendimiento laboral, la ética, las horas extraordinarias, las modalidades de trabajo flexibles, la cooperación con los colaboradores externos, la reclasificación, etc. Sus recomendaciones a menudo han servido de base para las decisiones adoptadas por el Secretario General en temas que entran dentro de su ámbito de autoridad, pero no son vinculantes y carecen de mecanismos de seguimiento. El acceso a los Estados Miembros se describe como excelente por ambas partes, y la Asociación del Personal puede, desde 2009, presentar un informe (a través del informe del Secretario General) al Consejo Ejecutivo sin ninguna censura¹⁶⁸.

¹⁶⁴ La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3).

¹⁶⁵ Implantación de una función de ética, circular NS/762 de la OMT, 27 de febrero de 2013.

¹⁶⁶ *Ibid.* y véase el Informe del Secretario General sobre la función de ética, CE/98/3(II)(f), en relación con las actividades de la Oficina de Ética de la OMT en 2013.

¹⁶⁷ *Flexible Working arrangements in the United Nations system organizations* (Modalidades de trabajo flexibles en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas) (JIU/NOTE/2012/4).

¹⁶⁸ Por ejemplo, el informe CE/95/3 II) g), fechado el 12 de marzo de 2013, presentado al Consejo Ejecutivo en su reunión de mayo de 2013.

145. En sintonía con los Estatutos de la Asociación del Personal, que claramente permiten a esta «asegurar[...] asimismo las modalidades de participación y representación, en su caso, de colaboradores de la Secretaría General que expresen el deseo de formar parte de la Asociación», el Comité de la Asociación del Personal estaba discutiendo con la administración en el momento en que se llevaba a cabo la misión de la DCI cuáles eran las mejores formas de representar los intereses del personal que no es de plantilla en sus relaciones con la administración. Durante una reunión con la Asociación del Personal a mediados de 2012, el Secretario General había expresado su opinión de que hasta que se introdujera cierta flexibilidad en los mecanismos de representación del personal no funcionario, sería perfectamente natural que la Asociación del Personal sirviera de canal para transmitir las preocupaciones del personal que no es de plantilla a la dirección. El Inspector comparte plenamente esta opinión. **El personal que no es de plantilla de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas será objeto de un informe de la DCI para todo el sistema que pronto estará disponible. Se sugiere que este próximo informe se utilice para revisar el empleo de personal que no es de plantilla, en conexión con la Red de Recursos Humanos de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.**

VIII. SUPERVISIÓN

146. La DCI definió las responsabilidades de los Estados Miembros en términos de supervisión en el párrafo 4 de su informe, titulado «Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas»¹⁶⁹.

A. Número de interventores de cuentas externos

147. Dado que los Estatutos de la OMT se promulgaron antes de que la organización entrara en el sistema de las Naciones Unidas, el Examen de 2009 incluyó la **recomendación 23** para garantizar que la organización siguiera la práctica de las Naciones Unidas: «*La Asamblea General de la OMT debería modificar los Estatutos de la Organización de modo que dispongan la elección de un único interventor externo de cuentas con un mandato limitado específicamente, y la rotación de los países en esas funciones*».

148. El artículo 26 de los Estatutos de la OMT estipula que la Asamblea General de la OMT «elegirá, entre sus Miembros Efectivos y por recomendación del Consejo, a **dos** Interventores de Cuentas externos». Debería reconocerse que puede haberse introducido cierta confusión al utilizar las palabras «único interventor externo de cuentas»; sin embargo, la recomendación no tenía nada que ver con el «principio de auditoría única»¹⁷⁰, que restringe el acceso a las cuentas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a los interventores de cuentas elegidos por sus respectivos Estados Miembros para verificar las cuentas de la organización¹⁷¹. Además, la Asamblea General, en su vigésima reunión, designó a Alemania, España y la India como interventores de cuentas externos para el periodo 2014-2015¹⁷². **La recomendación 23 no ha sido aceptada y ha sido incluso directamente contradicha**, basándose en la excusa de la implantación de las IPSAS¹⁷³, cuando en realidad esta pluralidad no hace sino complicar y ralentizar las enormes tareas de la secretaría en este ámbito. Tres interventores de cuentas externos tienen que ponerse de acuerdo en numerosos puntos de su diálogo con la administración. Como resultado de la resolución sobre la elección de los interventores de cuentas para el periodo 2014-2015¹⁷⁴, mientras todas **las demás organizaciones del sistema de Naciones Unidas tienen una única Institución Fiscalizadora Superior para verificar sus cuentas y estados financieros respectivos**, solo dos organizaciones tienen tres interventores de cuentas externos: la OMT y las Naciones Unidas, cuyas carteras difícilmente son comparables. En el caso de las Naciones Unidas, se asigna a cada interventor de cuentas externo un tercio de la cartera total para evitar que tengan que discutir sobre cada aspecto de sus respectivas constataciones e informes, lo cual es también una forma sensata de evitar cualquier debate político.

B. Relaciones con la Dependencia Común de Inspección

149. La OMT está sujeta también a la supervisión de la Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas, el único órgano independiente de supervisión externa de estas. De acuerdo con sus Estatutos, «*los Inspectores proporcionarán una opinión independiente mediante una inspección y una evaluación encaminadas a mejorar la gestión y los métodos, y a lograr una mayor coordinación entre las organizaciones*»¹⁷⁵. Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha subrayado con regularidad desde 1996 (resolución 50/233) que «**la incidencia de la Dependencia en la eficacia en función de los costos de las actividades del sistema de las Naciones Unidas constituye una responsabilidad compartida de los Estados Miembros, la Dependencia y las secretarías de las organizaciones participantes**».

¹⁶⁹ JIU/REP/2006/2.

¹⁷⁰ JIU/REP/2010/5, párr. 173 y A/48/587, párr. 3

¹⁷¹ Véase el artículo 15 del Reglamento Financiero de la OMT.

¹⁷² A/RES/627(XX)

¹⁷³ Véase el capítulo sobre finanzas más adelante.

¹⁷⁴ Punto 5 II) e) del orden del día (documento A/20/5 II) e))

¹⁷⁵ Estatuto de la DCI, art. 5.2.

150. Si bien algunos Miembros Efectivos de la OMT se habían tomado bastante en serio el Examen de 2009 y habían trabajado en él, la secretaría de la OMT había dejado de responder a los mensajes de la DCI en los que solicitaba información sobre la posición de los órganos rectores y sobre su propia posición con respecto a la aceptación y aplicación de las recomendaciones que figuraban en los diversos informes y notas que se le habían enviado oficialmente. Esta actitud había tenido el efecto de empañar la imagen de la actuación de la organización en los informes anuales de la DCI (del A/63/34 al A/67/34), debatidos en marzo durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, con lo que se minimizaba la aparente incidencia de la propia DCI en las calificaciones mostradas en el seguimiento de dichos informes¹⁷⁶.

151. Sin embargo, independientemente de la DCI, la secretaría de la OMT ha hecho esfuerzos por trasladar a los miembros cierto reflejo del trabajo de la DCI en documentos tales como el «Examen de las recomendaciones de la DCI de 2011 y de sus consecuencias para la OMT»¹⁷⁷ o el documento de 104 páginas «g) Recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección en el contexto del Libro Blanco»¹⁷⁸. Recientemente, la secretaría abordó la preparación de una misión llevada a cabo en el contexto de la presente inspección de seguimiento con un notable esfuerzo de transparencia a todos los niveles, empezando por el Secretario General y siguiendo por las demás instancias inferiores. En una carta del Director de Administración y del punto focal para la DCI, fechada el 10 de julio de 2013, se mencionaba que el documento A/18/14 del Secretario General electo *«presentaba un programa de reforma que, en relación con el JIU/REP/2009/1, afirmaba: La mayoría de las cuestiones anteriores se mencionan directamente en el informe de la DCI o son requisitos indirectos de sus recomendaciones. El Secretario General en funciones tiene la firme intención de atender todas esas necesidades, si bien ha de introducirse un orden de prioridades en la acción efectiva. Con ese propósito, se establecerá una hoja de ruta para responder a las recomendaciones de la DCI»*.

152. En septiembre de 2013, la administración de la OMT tomó medidas para utilizar el sistema de seguimiento en la web puesto en línea por la DCI, y está previsto que siga mejorando en el registro de la aceptación y aplicación de cada recomendación de la DCI. El sistema de seguimiento permite a una persona autorizada (el punto focal para la DCI) de cada organización participante registrar en línea la situación de la organización en lo que respecta a las recomendaciones de los informes y notas de la DCI; permite además a todos los representantes de los Estados Miembros consultar los datos en tiempo real y hacer un seguimiento de los progresos alcanzados.

153. No obstante, el Secretario General expresó al Inspector su preocupación por la capacidad de la organización de cumplir los numerosos requisitos de los informes y notas de la DCI para todo el sistema, e hizo hincapié en las dificultades específicas experimentadas por los organismos más pequeños que seguían el Estatuto de la DCI (a saber, la Organización Marítima Internacional (OMI), el Centro de Comercio Internacional (CCI), OMT, la UPU y la Organización Meteorológica Mundial (OMM)) para aceptar y aplicar plenamente las recomendaciones de la DCI. Después de esa conversación, el Inspector convenció a la Dependencia de que tuviera en cuenta de manera constructiva las dificultades específicas de los cinco organismos más pequeños, con miras a garantizar que todas las recomendaciones formuladas fueran apropiadas para ellos. Por consiguiente, en diciembre de 2013, la DCI, en su decisión JIU/DEC/2013/40, **«decidió que:**

- *Al solicitar comentarios de fondo al borrador de esos informes o notas a cada una de las cinco secretarías consideradas, se señalará a su atención el anexo llamado cuadro sinóptico y se hará que la secretaría, a través de su punto focal con la DCI, inicie un diálogo específico con el autor o el Inspector coordinador del documento a fin de valorar en qué medida la secretaría correspondiente podrá –o no podrá, debido a su tamaño–, con*

¹⁷⁶ Estas clasificaciones se cuentan según el número de organizaciones que aceptan o aplican las recomendaciones, ponderándose todas por igual, independientemente de su peso relativo en términos de personal y volumen de actividades.

¹⁷⁷ CE/94/3 II) b), Anexo XVI.

¹⁷⁸ CE/96/2 g), informe del Secretario General sobre asuntos administrativos y estatutarios.

su mayor esfuerzo y de buena fe, aceptar y aplicar plenamente cada una de las recomendaciones que figuran en el proyecto de documento en cuestión.

- Ese diálogo tendrá lugar antes del plazo indicado para recibir correcciones de datos y comentarios de fondo.
- En la versión publicada del informe o nota, el anexo «sinóptico» señalará como solo «con fines de información», en lugar de «para la adopción de medidas», aquellas recomendaciones cuya aplicación se hubiera acordado que estaba fuera de la capacidad de la organización, debido a su tamaño; por consiguiente, todos los cuadros y estadísticas de seguimiento presentados en las publicaciones de la DCI, así como en el sistema de seguimiento en la web y el informe anual de la Dependencia a la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/xx/34) no reflejarán negativamente, sino neutralmente, la no aceptación o no aplicación acordada de esas recomendaciones específicas.
- Allí donde las recomendaciones propuestas no pudieran acordarse mediante el diálogo anteriormente mencionado, seguirán aplicándose las prácticas actuales en todos los aspectos». [Traducción no oficial]

C. Auditoría interna

154. El Examen de 2009 señaló que las funciones de supervisión en las Naciones Unidas incluían intervención, investigación, inspección y evaluación¹⁷⁹. En la OMT, sin embargo, mientras los interventores de cuentas externos certificaban las cuentas y los estados financieros, las demás funciones de supervisión no se llevaban a cabo. El informe, por lo tanto, incluía la **recomendación 22**: «La Asamblea General de la OMT debería contratar los servicios de intervención, inspección, evaluación, investigación y seguimiento internos con alguna otra organización del sistema de las Naciones Unidas que tenga capacidad para asumírselos. De no ser así, la Asamblea General de la OMT debería asignar los recursos necesarios (tres puestos) para el desempeño de dichas funciones en el bienio 2010-2011».

155. Además de la preparación de una carta de supervisión interna¹⁸⁰, que no había sido aún finalizada, la respuesta de la OMT en el párrafo 131 del Libro Blanco a la recomendación mencionada era ambigua. Era positiva con respecto al principio, ya que anunciaba: «se creará una función de Supervisión Interna en la Secretaría para supervisar la gestión y el funcionamiento de la Organización, tomar nota de cualquier reclamación y aconsejar al Secretario General cuando sea necesario». La Asamblea General compartió con el Secretario General su preocupación por la subestimación de los recursos para su aplicación: tres puestos a tiempo completo adicionales se consideraban como algo «inasequible e innecesario para una organización pequeña como la OMT». Como resultado, **aunque la recomendación 22 ha sido aceptada en principio, hasta la fecha no se ha aplicado**.

156. El Inspector, que tuvo la oportunidad de discutir este tema con el Secretario General, valora que, en sintonía con la perspectiva adoptada en el Libro Blanco, de que «esta función podría desempeñarse con apoyo externo y se espera poder presentar informes anuales al Secretario General sobre sus averiguaciones y recomendaciones»¹⁸¹, se llevará a cabo un análisis de discrepancias de la necesidad de controles internos, con la ayuda de otra organización del sistema de las Naciones Unidas de tamaño similar, la UPU. Hay algunos controles internos integrados en los diversos procesos administrativos y sistemas informáticos para prevenir determinados errores o equivocaciones. Supervisar, garantizar la efectividad y mejorar los controles internos es parte del trabajo del auditor interno (una función que está aún por financiar e implantar en la OMT). Además, teniendo en cuenta

¹⁷⁹ La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/5).

¹⁸⁰ Véase CE/94/3 III) e), párr. 35.

¹⁸¹ Libro Blanco (A/19/11), párr. 131.

el artículo 5.4 del Estatuto de la DCI¹⁸², se ha iniciado un intercambio de opiniones con la DCI sobre opciones para mejorar el establecimiento de una función de evaluación con integridad profesional (es decir, que cumpla normas y estándares apropiados) y con la debida atención a la economía, la eficiencia y la incidencia en el progreso de la organización.

D. Evaluación

157. Según el Libro Blanco, la OMT ha reconocido que el seguimiento y la evaluación deberían convertirse en *«funciones de gestión continuas en la OMT para, en primer lugar, proporcionar prontamente información regular al Equipo de Alta Dirección y a los Miembros, así como indicaciones sobre el progreso o no en el cumplimiento de los resultados previstos»*¹⁸³.

158. En 2008 se introdujeron herramientas de evaluación para medir los resultados y la eficacia de las actividades de la OMT. Se ha avanzado en áreas tales como las conferencias técnicas, las misiones técnicas, los ejercicios de capacitación institucional, las publicaciones y los proyectos técnicos. Las herramientas de evaluación se adaptaron a la OMT y habían de ajustarse y mejorarse, e incorporarse en todas las actividades¹⁸⁴. La realidad¹⁸⁵ indica un uso no sistemático, sino puntual y limitado, de estas herramientas con evaluaciones limitadas. Las restricciones presupuestarias, la ausencia de una cultura de la evaluación y el aprendizaje, la ausencia asociada de un marco de gestión basada en los resultados y la falta de capacidad técnica para llevar a cabo las evaluaciones se consideran factores limitadores.

159. El Libro Blanco reconocía además que la evaluación podía llevarse a cabo en asociación y colaboración con instituciones externas, inclusive con los Miembros Afiliados. Es algo que se hace actualmente según el caso y los resultados no son siempre evidentes. A pesar del hecho de que esas actividades *«se emprenden a veces sin un costo directo para la Organización»*, la provisión de recursos mejoraría el éxito de la asociación. Por último, el Libro Blanco indicaba también que *«[l]a plena aplicación de los procedimientos actuales y futuros de seguimiento y evaluación facilitará, a su vez, atender a la recomendación de basar la gestión y los presupuestos en los resultados, con el fin de incrementar la productividad y mejorar la eficiencia»*¹⁸⁶. La gestión basada en los resultados es casi inexistente, como se observó anteriormente en relación con la recomendación 8 del Examen de 2009. Los esfuerzos por iniciar el desarrollo del sistema se vieron obstaculizados por la ausencia de una cultura de la gestión basada en los resultados, ya que la cultura actual sigue centrada en las actividades en lugar de orientarse hacia los resultados.

¹⁸² “Sin perjuicio del principio de que la evaluación externa sigue siendo la responsabilidad de los organismos intergubernamentales competentes, la Dependencia, teniendo debidamente en cuenta sus demás responsabilidades, podrá ayudarlos en el desempeño de sus funciones en materia de evaluación externa de programas y actividades. Por iniciativa propia, o a solicitud de los jefes ejecutivos, la Dependencia también podrá asesorar a las organizaciones respecto de sus métodos de evaluación interna, evaluar periódicamente dichos métodos y realizar evaluaciones ad hoc de programas y actividades».

¹⁸³ Párr. 115 del Libro Blanco.

¹⁸⁴ *Ibid.*, párr. 117.

¹⁸⁵ Encuesta de la DCI de 2013: Análisis de la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas.

¹⁸⁶ *Ibid.*, párr. 120.

IX. OTROS ASUNTOS

A. Adquisiciones

160. Hasta hace poco, la OMT era la única organización del sistema de la Naciones Unidas que no había establecido unos principios generales sobre adquisiciones¹⁸⁷. Sin embargo, gracias a la contratación en marzo de 2010 de un oficial de asuntos jurídicos y adquisiciones, que depende directamente del Director de Administración, la organización, que había introducido reglas sobre el tema en la Reglamentación Financiera Detallada (en 2013), publicará pronto un manual sobre adquisiciones (en el momento de redactar el presente informe, había un borrador aprobado internamente), de conformidad con las prácticas de las Naciones Unidas. En 2012, el importe de las adquisiciones de la organización ascendía a 4 millones de euros¹⁸⁸.

161. En la OMT, la función de adquisiciones está descentralizada; cada programa lleva a cabo sus propias actividades de adquisición conforme a lo expuesto en el programa de trabajo; el oficial de asuntos jurídicos y adquisiciones no se ocupa de esas adquisiciones; solo asesora sobre las prácticas al respecto. La organización considera que las adquisiciones comportan un riesgo relativamente bajo en sí mismas y la evaluación del riesgo se lleva a cabo circunstancialmente cuando es preciso¹⁸⁹.

162. En su nota sobre adquisiciones, la DCI aconsejó a los jefes de las organizaciones que reconocieran la importancia de la función de adquisición, que debería ser «parte integral de la actividad institucional de toma de decisiones y planificación de cada organización»¹⁹⁰. La naturaleza dinámica de las adquisiciones, con cada vez más actividades y una creciente complejidad técnica, exige una formación profesional regular del personal que se ocupe de ello. La inversión en estas actividades «*puede compensar relativamente pronto en términos de ahorro financiero y mejor relación calidad-precio*»¹⁹¹.

B. Información y comunicaciones

Sitio web

163. El Examen de 2009 incluía la **recomendación 21**: «*El Secretario General debería revisar y actualizar continuamente el contenido de la página web de la OMT, y mantener su funcionalidad*».

164. El párrafo 63 del Libro Blanco afirma que, bajo la supervisión del Director Ejecutivo correspondiente, «*se están mejorando sustancialmente los sistemas TIC y de comunicación electrónica de la Secretaría para, entre otras cosas, mejorar la frecuencia, la calidad y el contenido de las relaciones y los contactos con los Miembros, y entre ellos, y mejorar el contenido, la apariencia y la facilidad de uso de la web de la Organización*»¹⁹². En el Anexo 4 del Libro Blanco se ofrece un resumen de las medidas adoptadas para modernizar la web de la OMT¹⁹³, en el que se hace referencia a ese primer logro, el de haber incorporado una infraestructura completamente nueva y fiable para alojar todos los contenidos, y al hecho de que la secretaría haya optado por utilizar servidores «en la nube», lo que permite el acceso desde cualquier lugar del mundo, garantiza la escalabilidad y hace posible distribuir el gasto a lo largo del tiempo (aunque no sin riesgos de seguridad). Todos los servicios se crean utilizando *software* de código abierto, lo que significa que no hay gastos de licencias ni cuotas de mantenimiento. **Por lo tanto, la recomendación 21 ha sido aceptada y aplicada.**

¹⁸⁷ *Procurement reforms in the United Nations system* (Reforma del régimen de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas) (JIU/NOTE/2011/1), anexo 1.

¹⁸⁸ 2012 UNOPS Annual Statistical Report on United Nations Procurement.

¹⁸⁹ Respuesta al cuestionario del Inspector sobre la reforma del régimen de adquisiciones.

¹⁹⁰ JIU/NOTE/2011/1 (véase la nota 191), párr. 24.

¹⁹¹ *Ibid.*, párr. 35.

¹⁹² A/19/11, párr 63.

¹⁹³ A/19/11, Anexo 4.

Tecnologías de la información y las comunicaciones

165. El Examen de 2009 contenía la **recomendación 20**: «*El Secretario General debería preparar una estrategia global de TIC a largo plazo, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de los distintos agentes interesados. Esa estrategia debería incluir un plan de costes por fases, que se presentará a la Asamblea General para su examen y aprobación*».

166. En 2009, Microsoft, a solicitud de la secretaría, llevó a cabo una evaluación independiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la OMT, que sirvió de base para el actual programa de trabajo en este ámbito y para el cual se presentó al Consejo Ejecutivo, en su 94ª reunión de octubre de 2012¹⁹⁸, un informe de coyuntura. El Consejo Ejecutivo tomó nota de la organización y el desarrollo del programa TIC y acogió con satisfacción la iniciativa del Secretario General de mantenerle regularmente informado sobre la estrategia de TIC, el programa de trabajo y las novedades¹⁹⁵.

167. No era posible llevar a cabo la transición a IPSAS y los consiguientes cambios en la gestión y la contabilidad de todas las transacciones sin **una adaptación en profundidad del sistema informático de la OMT** y su incorporación a la administración, no mediante un sistema de planificación de los recursos institucionales excesivamente costoso, sino a través de una serie de módulos (a pagar, a cobrar, seguimiento de inventarios, etc.) gestionados manualmente. Cada caso requirió el análisis funcional del sistema informático y una definición de todas las modificaciones que debían realizarse en el *software* existente. El trabajo de la firma consultora (Delaware, elegida mediante un proceso de licitación competitiva) consistía en diseñar, definir, verificar y probar el sistema informático adaptado y dar al personal la formación necesaria; analizar y definir todos los cambios en las bases de datos existentes; y diseñar la interfaz con Oracle y la migración a este sistema de otras bases de datos internas que comparten datos de referencia con tecnologías anteriores a las IPSAS¹⁹⁶. La secretaría suministró un informe actualizado sobre el programa de trabajo de tecnologías de la información y las comunicaciones al Consejo Ejecutivo, en su 96ª reunión, el 25 de agosto de 2013, que incluía un esbozo de las actividades actuales y futuras¹⁹⁷. El Consejo Ejecutivo tomó nota del informe y apoyó «la orientación impartida por la Secretaría para el programa de trabajo sobre TIC, en particular los proyectos relacionados con la implantación de las NICSP y con la infraestructura y los servicios de telecomunicaciones»¹⁹⁸, demostrando la aceptación de **la recomendación 20, debidamente aplicada**.

168. De acuerdo con el informe sobre las tecnologías de la información y la comunicación en la secretaría¹⁹⁹, fechado el 10 de julio de 2013, que describe las principales actividades del programa TIC, los principales planes de infraestructura estaban entonces «*próximos a su culminación y ser[ía] preciso prestar mayor importancia al desarrollo de aplicaciones. Dado que en la actualidad se está ejecutando un proyecto de extrema importancia y con plazos ajustados en materia de TIC (ICT-PREIPSAS), la intención es llevar a cabo una segunda auditoría exhaustiva de TIC en 2014. Se prevé que el resultado de dicha auditoría trace las líneas principales para elaborar un plan estratégico de TIC hasta 2017*».

¹⁹⁴ Informe del Secretario General, Parte III: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Las tecnologías de la información y de la comunicación en la Secretaría (CE/94/3 III f)) (documento del Consejo Ejecutivo de la OMT, 94ª reunión, 23-25 de octubre de 2012).

¹⁹⁵ CE/DEC/13(XCIV), Consejo Ejecutivo, 94ª reunión, 23-25 de octubre de 2012.

¹⁹⁶ El informe del Secretario General sobre las TIC (CE/96/2 f)) describe estos esfuerzos.

¹⁹⁷ CE/96/2 f), Informe del Secretario General sobre asuntos administrativos y estatutarios, f) Las tecnologías de la información y de la comunicación en la Secretaría (documento del Consejo Ejecutivo de la OMT, 96ª reunión, 25 de agosto de 2013).

¹⁹⁸ CE/DEC/6(XCVI), Consejo Ejecutivo, 96ª reunión, 25 de agosto de 2013.

¹⁹⁹ CE/96/2 f), Informe del Secretario General sobre asuntos administrativos y estatutarios, f) Las tecnologías de la información y de la comunicación en la Secretaría, párr. 13

Multilingüismo

169. El Examen de 2009 incluyó la **recomendación 19**: «*La Asamblea General de la OMT debería facilitar los recursos necesarios para permitir el uso del chino como idioma oficial de la Organización, de conformidad con su resolución 521(XVII)*».

170. Aunque la enmienda al artículo 38 de los Estatutos de la OMT fue adoptada de hecho por la Asamblea General de la Organización en su decimoséptima reunión, celebrada en Cartagena de Indias en noviembre de 2007, los requisitos fijados por los Estatutos (es decir, dos tercios de los Estados Miembros deben notificar al Gobierno depositario su ratificación de esa enmienda) han demorado su entrada en vigor. A fecha de 4 de junio de 2013, solo 48 Estados Miembros habían ratificado la enmienda, por lo que hacen falta otras 55 ratificaciones para alcanzar el umbral de 103²⁰⁴. No obstante, el Inspector observa que se han traducido ya al chino algunos documentos de la OMT, con el apoyo del Gobierno de China u otras contribuciones voluntarias.

171. La secretaría ha puesto en primer plano el tema de la ratificación. De las 10 enmiendas a los Estatutos y las Reglas de Financiación adoptadas por la Asamblea General desde 1975 hasta la fecha, solo una, sobre la inclusión del árabe como lengua oficial, ha entrado en vigor, e hicieron falta 29 años²⁰¹. La Asamblea General tomó nota de la observación del Secretario General sobre la cuestión y ha pedido a los Estados Miembros que ratifiquen todas las enmiendas a los Estatutos y las Reglas de Financiación, solicitando además al Secretario General que le informe sistemáticamente sobre la situación en que se encuentran las enmiendas²⁰². **Por lo tanto, la recomendación 19 ha sido aceptada, pero no aplicada.** No obstante, en el plano nacional, parece difícil en la práctica que las autoridades responsables del turismo movilicen al Ministerio de Asuntos Exteriores en este sentido.

²⁰⁰ A/20/5 II) f), Informe del Secretario General, Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios, f) Situación de las enmiendas a los Estatutos y a las Reglas de Financiación (documento de la Asamblea General de la OMT, vigésima reunión, 24-29 de agosto de 2013).

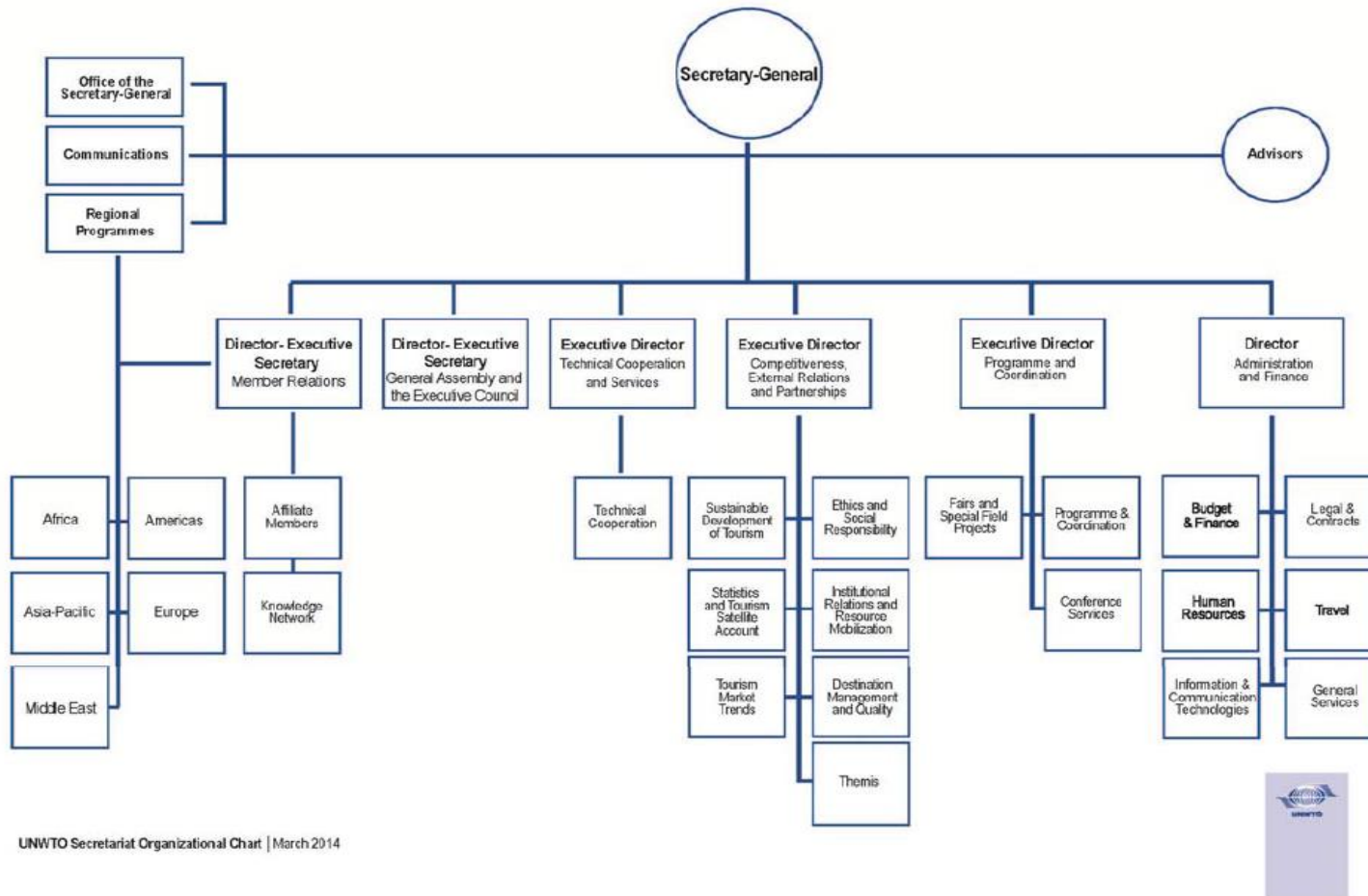
²⁰¹ *Ibid.*, párr. 2.

²⁰² A/RES/628(XX), decisión de la Asamblea General de la OMT, vigésima reunión, 24-29 de agosto de 2013.

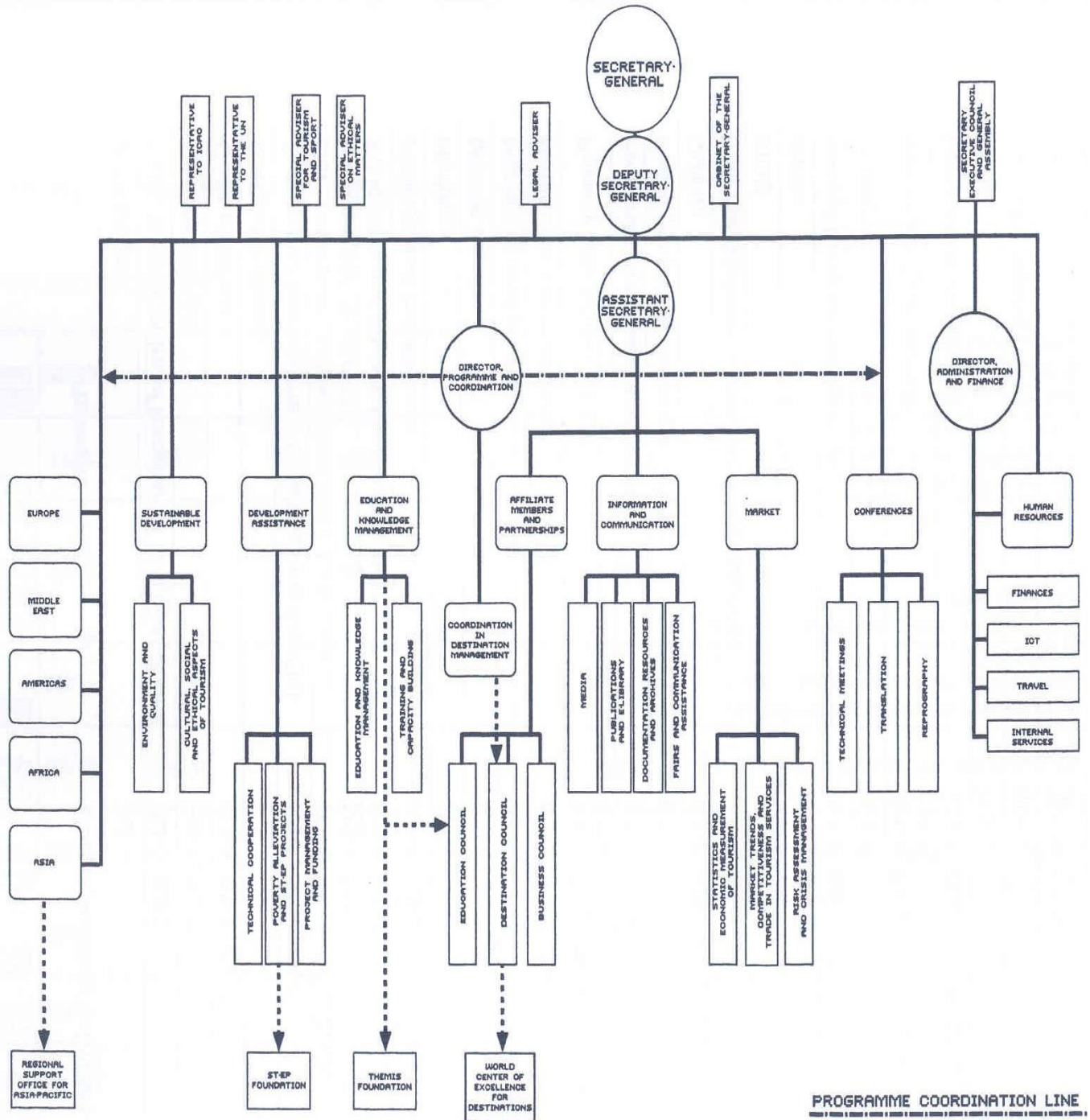
Anexo I: Situación en cuanto a aceptación y aplicación de las recomendaciones que figuran en el JIU/REP/2009/1

Informe original JIU/REP/2009/1		Informe actual JIU/REP/2014/X	Aceptación		Aplicación	
			Según la información de la OMT	Según la evaluación de la DCI	Según la información de la OMT	Según la evaluación de la DCI
Rec 1	Párrs. 21-27	Párrs. 28-29	Aceptada	No aceptada	Aplicada	N.A.
Rec 2	Párrs. 28-32	Párrs. 89-98	Aceptada	Aceptada	En curso	En curso
Rec 3	Párrs. 33-40	Párrs. 32-33	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 4	Párrs. 33-40	Párrs. 25-27	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 5	Párrs. 41-43	Párrs. 20-21	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 6	Párrs. 41-43	Párrs. 22-24	Aceptada	No aceptada	Aplicada	N.A.
Rec 7	Párrs. 44-47	Párrs. 72-74	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 8	Párrs. 48-55	Párrs. 54-57	Aceptada	No aceptada	Aplicada	N.A.
Rec 9	Párrs. 56-58	Párrs. 63-64	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 10	Párrs. 59-63	Párrs. 75-76	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 11	Párrs. 64-65	Párrs. 65-66	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 12	Párrs. 66-67	Párrs. 78-81	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 13	Párrs. 68-70	Párrs. 36-37	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 14	Párrs. 71-82	Párrs. 138-140	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 15	Párrs. 71-82	Párrs. 134-135	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 15	Párrs. 71-82	Párrs. 126-127	Aceptada	No aceptada	Aplicada	N.A.
Rec 15	Párrs. 71-82	Párrs. 39-41	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 16	Párrs. 83-87	Párrs. 109-110	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 17	Párrs. 91-93	Párrs. 124-125	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 18	Párrs. 94-96	Párrs. 130-131	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 19	Párrs. 99-100	Párrs. 169-171	Aceptada	Aceptada	Aplicada	En curso
Rec 20	Párrs. 101-103	Párrs. 165-167	Aceptada	Aceptada	En curso	Aplicada
Rec 21	Párrs. 104-106	Párrs. 163-164	Aceptada	Aceptada	Aplicada	Aplicada
Rec 22	Párrs. 107-116	Párrs. 153-154	Aceptada	Aceptada	En curso	En curso
Rec 23	Párrs. 107-116	Párrs. 146-147	Aceptada	No aceptada	Aplicada	N.A.
Rec 24	Párrs. 121-124	Párrs. 99-101	Aceptada	Aceptada	En curso	Aplicada

Anexo II: Organigrama de la OMT de 2014



Organigrama de la OMT de 2008



PROGRAMME COORDINATION LINE