

Abril de 2009



منظمة الأغذية
والزراعة
للهام المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEJO

136.^º período de sesiones

Roma, 15-19 de junio de 2009

JIU/REP/2007/10: OFICINAS DE ENLACE EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

- Este informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) va acompañado de breves comentarios del Director General y de las observaciones de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (documento A/63/151/Add.1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

JIU/REP/2007/10: Oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas**Observaciones del Director General de la FAO**

2. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2007/10) va acompañado también de las observaciones relativas al conjunto del sistema preparadas bajo la dirección de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (incluidas en el documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/63/151/Add.1, adjunto). La FAO, naturalmente, comparte la sustancia de esas observaciones conjuntas y, por consiguiente, a fin de evitar la duplicación, los comentarios del Director General que siguen son deliberadamente breves.
3. Es importante destacar que el alcance del informe está limitado al trabajo de las oficinas de enlace que funcionan dentro del sistema de las Naciones Unidas, de modo que, por lo que respecta a la FAO, se trata de las oficinas de enlace en Nueva York y Ginebra (cabe señalar que ambas oficinas fueron visitadas por el Inspector competente). El informe proporciona una visión general útil e información de antecedentes y en él se hacen recomendaciones que en conjunto son dignas de apoyo.
4. El Director General está plenamente de acuerdo con la conclusión general de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de que las oficinas de enlace revisten suma importancia, pues siguen constituyendo puntos de contacto, comunicación y cooperación con los Estados Miembros, las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales, además de facilitar los representantes en órganos intergubernamentales e interinstitucionales.



Asamblea General

Distr. general
21 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 115, 126, 127 y 130 del programa provisional*

Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

Gestión de los recursos humanos

Dependencia Común de Inspección

Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2007/10).

* A/63150.

OFICINAS DE ENLACE EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2007

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN.....		v
ABREVIATURAS		vii
I. INTRODUCCIÓN	1 - 10	1
A. Definición de las oficinas de enlace	1	1
B. Razones y objetivos del presente trabajo.....	2 - 4	1
C. Metodología.....	5 - 8	2
D. Alcance	9	3
E. Agradecimientos.....	10	3
II. LA FUNCIÓN DE LAS OFICINAS DE ENLACE	11 - 16	4
A. Falta de visibilidad.....	13	5
B. Muchas asociaciones	14 - 16	5
III. CARACTERÍSTICAS EN EVOLUCIÓN	17 - 34	6
A. Diversidad.....	17	6
B. Evolución histórica.....	22	7
C. Nueva York y Ginebra.....	23 - 26	7
D. Una dimensión regional.....	27 - 28	8
E. La dinámica de la labor interinstitucional	29 - 34	9
F. Autores de iniciativas	35	10
IV. OTRAS FUNCIONES	36 - 49	11
A. Información del público y promoción	36 - 41	11
B. Recaudación de fondos.....	42 - 43	12
C. Actividades operacionales	44 - 46	12
D. Servicios de apoyo.....	47 - 49	13
V. RECURSOS Y GESTIÓN.....	50 - 91	14
A. Gestión basada en los resultados: planificación presentación de informes y evaluación.....	50 - 55	14

ÍNDICE (*continuación*)

V.	(<i>cont.</i>)		
B.	Equilibrio de la estructura personal	56 - 65	15
C.	Falta de liderazgo.....	66 - 68	18
D.	Otros síntomas de debilidad	69 - 74	18
E.	Gestión financiera.....	75 - 76	21
F.	Gestión de la información.....	77 - 83	22
G.	Locales y servicios comunes	84 - 88	23
H.	Supervisión.....	89 - 91	24
VI.	CONCLUSIONES	92 - 95	25
Anexo.	Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes conforme a las recomendaciones de la DCI		27

RESUMEN

Objetivos

Investigar a fondo y reconocer mejor las diversas funciones de las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas y proponer criterios y medidas para aumentar al máximo su eficacia.

Resultados y conclusiones principales

Se enviaron cuestionarios a 26 entidades que mantienen oficinas fuera de sus sedes para representarlas en las sedes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y se celebraron unas 150 entrevistas confidenciales validadas con el personal de todas las categorías, en una muestra representativa de 18 de las 27 oficinas, situadas en Ginebra y Nueva York.

Esas oficinas tienen una función básica común de representación, parecida a las funciones que desempeñan las misiones diplomáticas de los Estados Miembros, siendo cada una los ojos, los oídos y la voz de la organización principal y promoviendo sus intereses por medio de numerosas y diversas asociaciones.

Esta función básica común ha evolucionado y ha producido una asombrosa diversidad de oficinas de enlace de distintas dimensiones, con dotación de personal y financiación, instrumentos, estilos, asociados y repercusiones políticas diferentes en el ámbito internacional.

La función de representación tiene facetas diversas y no siempre bien reconocidas, tales como la información del público, las medidas de promoción, la recaudación de fondos, la ejecución de proyectos y programas y la creación de capacidad. Además, las oficinas ofrecen servicios a los visitantes de la organización principal con una diversidad de fines.

Casi todas las oficinas de enlace en los últimos años han formado parte del proceso interinstitucional de repensar y reformar el sistema de las Naciones Unidas y han dedicado muchos esfuerzos a esta tarea, a veces a expensas de otras funciones.

Desde el punto de vista de las repercusiones, la aplicación de las recomendaciones 1 a 7 aumentaría la eficacia y la eficiencia de la gestión general, de las funciones y las operaciones de las oficinas de enlace. La aplicación de la recomendación 8 mejorará también la rendición de cuentas de estas oficinas.

Recomendación 2: para los órganos legislativos

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben ser conscientes de la función crucial de la representación de las oficinas de enlace y proporcionarles una financiación básica con cargo al presupuesto ordinario o administrativo de la Organización, que corresponda a las tareas fundamentales que han de desempeñar (véase los párrafos 11 a 16, 75, 76 y 92 a 95).

Recomendaciones para los directores ejecutivos

Las recomendaciones 1 y 3 a 8 están dirigidas a los directores ejecutivos para que puedan:

- Examinar y evaluar de forma participativa la importancia estratégica de sus oficinas de enlace respectivas y las repercusiones previstas para sus asociados y establecer prioridades para esas oficinas, aplicando el enfoque de la gestión basada en los resultados (GBR) (recomendación 1, párrs. 50 a 55, 93 y 94);

- En las oficinas de dimensiones apropiadas y estructura de puestos equilibrada, utilizar al máximo los conocimientos especializados y la competencia del personal existente y el personal especializado destacado de las sedes a las oficinas de enlace de que se trate, que son complementarios al núcleo de puestos de financiación básica, sin interferir en la autoridad de su director ni la cohesión de la oficina (recomendación 3, párrs. 56 a 65, y recomendación 4, párrs. 60 a 62);
- Garantizar un plan de sucesión para los cargos apropiado y oportuno mediante un proceso competitivo y plenamente transparente, centrado en las competencias de gestión en el caso de los jefes de las oficinas (recomendación 5, párrs. 66 a 68 y 94);
- Garantizar que los funcionarios de las oficinas de enlace utilicen plenamente las oportunidades de aprendizaje, en particular las de capacitación que les ofrece la organización principal y, en su lugar de destino, las que ofrezcan las secciones de capacitación de las Naciones Unidas y otros organismos, que prestan sus servicios en un espíritu de colaboración y de reciprocidad (recomendación 6, párrs. 69 y 70);
- Utilizando las tecnologías modernas de las comunicaciones, tales como las teleconferencias, mejorar el intercambio de información entre las oficinas de enlace y otras dependencias pertinentes de la organización principal para agudizar sus funciones de negociación y promoción, así como fomentar la cohesión dentro de cada oficina de enlace (recomendación 7, párrs. 77 a 83);
- Garantizar una auditoría adecuada de las oficinas de enlace, sobre la base de la evaluación apropiada de riesgos (recomendación 8, párrs. 89 a 91).

ABREVIATURAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCI	Centro de Comercio Internacional
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección
DSTI	División de Servicios de Tecnología de la Información
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GBR	Gestión basada en los resultados
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud

OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDC	United Nations Development Corporation
UNDRO	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

I. INTRODUCCIÓN

A. Definición de las oficinas de enlace

1. La tarea principal de un "oficial de enlace" que, en términos militares, se remonta al menos a la legendaria carrera de Maratón de 490 a.C., ha sido transmitir personalmente mensajes entre el Estado Mayor y el frente (y viceversa). En el ámbito de las organizaciones internacionales, la creación de las oficinas de enlace entre un organismo y otro tiene una misión parecida: proporcionar un canal mutuamente acordado, periódico y permanente para facilitar la comunicación. Los organismos especializados con sede en Europa por primera vez crearon oficinas de enlace en Nueva York durante los años cuarenta y cincuenta, mientras que en los decenios siguientes los fondos y programas de las Naciones Unidas crearon oficinas en Ginebra. Además, también abrieron oficinas en Nueva York algunas oficinas semiautónomas de la Secretaría de las Naciones Unidas, tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las comisiones regionales. Además de informar solamente, tienen que, al igual que los oficiales de enlace militares (incluso más que éstos) contestar a preguntas y hacer observaciones sobre las situaciones que interesen a sus sedes. Surgió otro tipo de oficinas de enlace, principalmente en los organismos operacionales, cercanas a la fuente principal de la tan necesaria financiación voluntaria, en particular en Bruselas, Copenhague, Tokio y Washington, pero éstas no son objeto del estudio actual por la Dependencia Común de Inspección (DCI). Además, algunas oficinas regionales, tales como la del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en Ginebra, llevan a cabo algunas funciones que normalmente se asignan a una oficina de enlace, pero no como su función principal, y por esta razón no forman parte de este informe.

Oficina de enlace: definición

Para los fines del presente informe, una oficina de enlace se define como una oficina establecida por una entidad (organización, fondo o programa) del sistema de las Naciones Unidas en el lugar donde está la sede de otra, para garantizar la representación de la primera y la coordinación sobre cuestiones y actividades de interés común.

B. Razones y objetivos del presente trabajo

2. En los años noventa, mientras todavía se estaban creando o ampliando oficinas de enlace, se expresaron dudas sobre la razón de ser de otras oficinas. Se preguntaba si debían mantenerse las formas tradicionales de enlace, a un costo notable para las organizaciones, en un momento de crecimiento rápido de los servicios de Internet, viajes baratos y una cantidad mayor de comunicaciones, tales como el teléfono, el correo electrónico y las teleconferencias y videoconferencias. Estas preguntas fueron formuladas en particular por miembros de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) que en varias ocasiones en sus informes sobre el proyecto de presupuesto por programas de las Naciones Unidas¹ habían instado al Secretario General a que revisara las funciones y la dotación de personal de esas oficinas de enlace financiadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Esto se sumó a las preocupaciones existentes relacionadas con las oficinas de enlace, tales como propuestas de creación o reclasificación de puestos, casos conocidos de graves defectos de

¹Véanse los documentos A/52/7, párrs. 115 y 116, A/54/7, párrs. 106 y 107, A/RES/58/7, párr. 106, A/59/552 y A/60/7, párr. IV. 43.

gestión y el hecho de que nunca se había elaborado un estudio sobre la cuestión a escala de todo el sistema².

3. Por tanto, el presente informe tiene como objetivo principal investigar a fondo y reconocer mejor las diversas funciones de las oficinas de enlace en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (caps. I a IV), con miras a proponer algunos criterios y medidas para aumentar al máximo su eficacia en función de los costos en el desempeño de sus funciones (cap. V).

4. Teniendo presentes estos objetivos, el Inspector:

- Examinó los mandatos de las oficinas, su evolución a lo largo del tiempo, sus funciones actuales, el nivel y el tipo de representación y de los contactos, los presupuestos y la dotación de personal;
- Evaluó si las oficinas de enlace seguían siendo útiles y sus ventajas comparativas en el contexto de las nuevas tecnologías de las comunicaciones;
- Determinó las prácticas óptimas para su difusión en todo el sistema.

C. Metodología

5. Debido a la limitación de los recursos financieros y humanos, el Inspector no efectuó una inspección exhaustiva en el sentido estricto de todas esas oficinas y decidió:

- Centrarse en las cuestiones funcionales;
- Entrevistar al personal de todas las categorías de las oficinas inspeccionadas (incluidos los pasantes y los consultores);
- Validar los resúmenes escritos y confidenciales de las entrevistas por los entrevistados;
- Retener para el presente informe las oficinas de enlace que corresponden a la mencionada definición;
- Seleccionar una muestra representativa de esas oficinas.

6. De acuerdo con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo interno, la metodología seguida en la preparación del informe incluyó: a) un estudio teórico preliminar y un "esquema"; b) un cuestionario enviado a 26 organizaciones participantes; c) cerca de 160 entrevistas

² Respondiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en el párrafo 47 de su resolución A/58/270, de 23 de diciembre de 2003, el Secretario General presentó su informe A/59/395, titulado "Examen de la estructura y las funciones de todas las oficinas de enlace o de representación en Nueva York de organizaciones con sede en otras ciudades que se financian con cargo al presupuesto ordinario". Éstas son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUV), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (ONUDD) y las comisiones regionales. El informe no contenía recomendaciones. Siguiendo la recomendación de la CCAAP, la Asamblea General tomó nota del informe. La CCAAP reiteró su solicitud en su informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007.

confidenciales (de las cuales 150 fueron validadas en 18 oficinas³; y d) un análisis en profundidad de la información y de la documentación reunida. Al finalizar el presente informe se han solicitado y tenido en cuenta las observaciones de las organizaciones participantes en el proyecto de informe.

7. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, este informe se finalizó después de celebrar consultas entre los Inspectores de modo que sus conclusiones y recomendaciones han sido sometidas al juicio colectivo de la Dependencia.

8. A fin de facilitar la tramitación del informe y la aplicación de sus recomendaciones y el seguimiento de las mismas, el anexo I contiene un cuadro que especifica las repercusiones previstas de las recomendaciones e indica si el informe se presenta a las organizaciones involucradas para acción o para información. El cuadro señala las recomendaciones que son pertinentes para cada organización, especificando si, a juicio del Inspector, requieren una decisión del órgano rector o legislativo o si el director ejecutivo de la organización debe tomar medidas al respecto.

D. Alcance

9. Entre las más de 50 oficinas en todo el mundo inscritas como oficinas de enlace por las organizaciones de las Naciones Unidas, solamente 27 responden a la definición operacional que figura en el recuadro en la página 1. Esas oficinas están situadas en dos importantes lugares de destino: 18 en Nueva York y 9 en Ginebra (véase el cuadro 1 *infra*). Las organizaciones principales incluyen, además de las 3 oficinas que representan entidades de las Naciones Unidas (el ACNUR, las comisiones regionales y la UNCTAD), 8 fondos o programas, representados por 11 oficinas de enlace, y 8 organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) representados por 13 oficinas de enlace. Sus presupuestos van de 500.000 dólares de los EE.UU. a 4.700.000 dólares por bienio. La mayor parte de los gastos se dedica a los gastos de personal; los recursos no relacionados con el personal (básicamente, gastos de alquiler) con frecuencia están administrados localmente y, con dos excepciones, no pasan de 1 millón de dólares (véase el cuadro 3 *infra*). La financiación bienal combinada con cargo a los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios asciende aproximadamente a 46.400.000 dólares, *grosso modo*, un tercio en Ginebra y dos tercios en Nueva York, y la plantilla de personal agregada, a 170 puestos: 1 puesto de Director General Adjunto, 19 puestos de Director, 79 puestos del cuadro orgánico y 71 puestos del cuadro de servicios generales. Las 18 oficinas inspeccionadas en Nueva York y Ginebra tienen una financiación agregada de 39.300.000 dólares, es decir, el 84,7% del total, y un total de 145 funcionarios empleados (85% del total): 1 Director General Adjunto, 15 Directores, 67 puestos del cuadro orgánico y 61 puestos del cuadro de servicios generales (véase el cuadro 2 *infra*). La dotación de personal de las oficinas inspeccionadas está entre 2 y 26, con diversas modalidades contractuales y de financiación.

E. Agradecimientos

10. El Inspector quiere expresar su agradecimiento a quienes lo ayudaron en la preparación de este informe y, en particular, a los entrevistados que compartieron tan gustosamente sus conocimientos y experiencia.

³ Éstas constituyen el fundamento sólido en que se basa la mayoría de los resultados, observaciones y recomendaciones que aparecen a continuación, que rara vez se prueban en el texto, con excepción de unos pocos ejemplos o citas.

Cuadro 1

Esquema de las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas

Oficinas de enlace en Nueva York	Oficinas de enlace en Ginebra
1. FAO*	1. FAO*
2. OIEA	2. OIEA
3. OIT*	3. PNUD*
4. ACNUDH*	4. UNESCO*
5. UNCTAD*	5. FNUAP*
6. PNUMA*	6. ONU-Habitat
7. UNESCO*	7. ONUDI*
8. ONU-Habitat	8. OOPS*
9. ACNUR*	9. PMA*
10. ONUDI*	
11. Comisiones Regionales de las Naciones Unidas*	
12. OOPS	
13. ONUDD/ONUV	
14. OMC	
15. PMA*	
16. OMS*	
17. OMPI	
18. OMM	

* Oficinas de enlace inspeccionadas (18 de 27).

II. LA FUNCIÓN DE LAS OFICINAS DE ENLACE

11. Una oficina de enlace se podría conectar con un módem que transmite y traduce, en ambas direcciones y en el idioma que se entiende en la otra red, los mensajes que intercambian las dos entidades, cada una de las cuales transmite y recibe alternativamente en su propio idioma, es decir, su propia cultura y ámbito de actividades. De hecho, se están comunicando a través del "módem".

12. Una oficina de enlace actúa como los oídos, los ojos, el cerebro y la voz de su organización principal: la representa. Concretamente, como los ojos y oídos inteligentes, recopila, analiza, evalúa e informa sobre unos datos seleccionados que se considera tienen interés para sus autoridades. Claramente representa a la organización principal ante distintos asociados, según confirma el análisis del mandato de cada una de las oficinas de enlace⁴ (a consecuencia de ello, cada asociado ve únicamente una parte muy pequeña de las actividades realizadas). Como la voz de la organización, un oficial de enlace utiliza las oportunidades tanto públicas como privadas para explicar el mandato y las actividades de su organización y sus acciones en curso y planificadas, para demostrar cómo atiende o podría atender las necesidades de los asociados directos y los del país concreto o la organización más allá de ellos, tratando siempre de colocarse en su lugar y entender su punto de vista. Por último, las repercusiones de las actividades de la oficina de enlace son visibles gracias a su influencia en los debates en curso y las decisiones

⁴ Como se dice acertadamente en los párrafos 116.1 y 116.3 del Manual Administrativo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la oficina asume una considerable responsabilidad en la promoción de las políticas y las posiciones de la organización en los debates correspondientes y las decisiones de los órganos intergubernamentales e interinstitucionales en las reuniones del sistema de las Naciones Unidas. En la declaración sobre la misión de la UNESCO de su oficina en Nueva York se hace referencia además a los donantes y a la sociedad civil.

intergubernamentales e interinstitucionales, así como en las medidas cooperativas concretas (véase el párrafo 16 *infra*).

A. Falta de visibilidad

13. De acuerdo con los entrevistados, muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sufren de lo que perciben como una falta de reconocimiento fuera del lugar donde está su propia sede. Sin embargo, las oficinas de enlace pueden atraer algo de atención de los medios de comunicación locales y los delegados, mientras todos los ojos se vuelven hacia las actividades de la organización coordinadora. Un elemento fundamental de su visibilidad es la personalidad del Director. A los representantes de los fondos y programas de las Naciones Unidas, aunque desempeñan una función fundamental en la labor sustantiva en las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, con frecuencia no se les reserva un solo asiento (ni placas con su nombre), a diferencia de los representantes de los organismos especializados. Cuando, de acuerdo con el reglamento, asisten a las sesiones como observadores, se los coloca al fondo de las salas de conferencias y se les permite hablar solamente durante un breve tiempo, después de un gran número de delegados y ante un público diezmado.

B. Muchas asociaciones

14. Como figura en su mandato, los asociados de las oficinas de enlace son representantes de los Estados Miembros y de las organizaciones asociadas, personal de sus secretarías respectivas, los integrantes de la comunidad de los medios de comunicación, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y, por último, el público en general al que se transmiten noticias a través de los medios de comunicación. Al desempeñar su función de representación, tratan de obtener el apoyo de esos asociados (función de promoción), en particular la asistencia financiera para financiar esos programas y proyectos que son particularmente importantes para cada uno de los asociados concretos. Los servicios administrativos de apoyo que prestan las oficinas de enlace a los funcionarios de su organización principal también están basados en esa función de representación. Por otra parte, la ejecución de programas no parece ser frecuente, ni es un elemento importante del perfil de las oficinas de enlace, y sigue siendo competencia de las sedes y de las oficinas sobre el terreno. Esas funciones se desarrollan en el capítulo IV *infra*.

15. Por consiguiente, como un actor en un centro multilateral, con su evidente dimensión teatral, la oficina de enlace debe asumir diversos papeles, adaptados a la posición y fuerza relativas de la organización que encarna y su público especial. En cada caso, tiene objetivos distintos y, por tanto, diferentes tipos de relaciones, según se expresa en su mandato, y utiliza medios e instrumentos de comunicación distintos. En algunos casos, como en la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York, desempeña un papel catalizador. El Inspector, a petición propia, recibió organigramas que mostraban la asignación de responsabilidades y las asociaciones correspondientes de cada funcionario de las oficinas de enlace. Algunos de ellos estaban especialmente bien concebidos mediante el despliegue de sus "especializaciones" tanto geográficas como funcionales (por ejemplo, el ACNUDH en Nueva York). También se suministraron listas de grupos y órganos en que participaban las oficinas (el PNUMA para órganos y grupos interinstitucionales) o listas de los temas del programa de la Asamblea General en que las oficinas de enlace tenían que desempeñar un papel activo (la UNESCO en Nueva York). Ambas eran bastante impresionantes, y más amplias de lo que se esperaba. Además, el Inspector observó también en muchas oficinas de enlace una tendencia en los últimos años hacia el fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil, en particular con las universidades y las ONG involucradas en el desarrollo sostenible (la FAO, la UNESCO), y procesos nuevos e inesperados, tales como la Asociación ecuménica para el medio ambiente.

16. Resumiendo, la oficina de enlace es un cazador de oportunidades, que tiene que hacer conexiones rápidas entre ideas, textos, actividades y contactos con las personas adecuadas a nivel apropiado antes de

transformar oportunamente esas conexiones en situaciones reales. La última etapa de la relación entre una organización y otra, o con un Estado Miembro, es la idea de cooperación, que también se encuentra en muchos mandatos. En un momento dado, las conversaciones deben conducir a acciones complementarias con los asociados: una de las funciones primordiales de la oficina de enlace a este respecto es determinar sistemáticamente los posibles ámbitos para la cooperación y los medios para ello y preparar el encuentro de las mentes antes de que se pueda ultimar un acuerdo.

III. CARACTERÍSTICAS EN EVOLUCIÓN

A. Diversidad

17. Además de la función básica de representación que es común a todas las oficinas de enlace, influye directamente en sus actividades una serie de factores históricos, culturales, tecnológicos, políticos y financieros. La consecuencia es una gran diversidad en cuanto a las dimensiones y la influencia de esas oficinas. Los cuatro ejemplos que figuran a continuación ilustran esta diversidad y versatilidad.

Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en Nueva York

18. Creada junto con la propia Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en 1966, la oficina de enlace de la ONUDI en Nueva York tenía 10 funcionarios que desempeñaban una función importante. Durante los años setenta, también fue el Centro de promoción de inversiones en África septentrional, con 15 a 20 funcionarios que luchaban en un ambiente de competencia entre expertos y naciones para promover proyectos en todo el mundo. Más tarde, la plantilla se redujo drásticamente después de que la organización principal hubiera perdido el apoyo de los países contribuyentes principales. De 2004 a 2005, durante 14 meses, estuvo reducida a un puesto de Oficial encargado (P-5) y un funcionario del cuadro de servicios generales. Un nuevo Director, nombrado en 2005, asumió otras responsabilidades sobre el terreno un mes antes de la inspección, momento en que los recursos humanos de la oficina estaban integrados por un Oficial encargado (P-5), un G-5 y un consultor.

Oficina del Programa Mundial de Alimentos en Nueva York

19. La Oficina del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Nueva York se desarrolló a partir de una pequeña oficina a principios de los años noventa, con un funcionario de contratación internacional y dos auxiliares dedicados al enlace con los Gobiernos de los Estados Unidos y del Canadá, convirtiéndose en una oficina completa encargada del enlace interinstitucional e intergubernamental, así como con funciones de información del público y promoción para finales del decenio. De 2003 a 2005 estuvo involucrada además en la recaudación de fondos en el sector privado, y la plantilla total aumentó a 17 personas (incluidos consultores y pasantes). En 2006 hubo una reestructuración, en que las funciones relacionadas con el sector privado se eliminaron poco a poco y se dividieron entre la sede y los "Amigos del PMA" en Washington, D.C. Las demás funciones básicas permanecieron.

Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ginebra

20. Como en el caso del propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su oficina de Ginebra ha cambiado drásticamente durante los dos últimos decenios, convirtiéndose de la embajada del PNUD en Europa en un centro de negocios especializado. Además de la función de representación, se han convertido en nuevas prioridades la recaudación de fondos y las asociaciones. Con la apertura de oficinas en algunos países de Europa central y oriental, Ginebra dejó de ser el centro que había sido para la ejecución de programas. Aparecieron nuevos ámbitos programáticos, tales como el comercio, los derechos humanos, el VIH y la cooperación descentralizada. Las actividades tradicionales de cooperación técnica para el desarrollo adoptaron nuevas modalidades, con proyectos de creación de

capacidad en África y América Latina gestionados desde Ginebra. Al destacar funcionarios de la sede del PNUD a Ginebra, la oficina de enlace se convirtió en el centro general para varias dependencias (más o menos) autónomas, con diversas fuentes de financiación y una plantilla que despliega actividades en diversos frentes.

Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York

21. La Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York es singular en el sentido de que ofrece servicios sustantivos a las comisiones, actuando como centro para la difusión de información y la coordinación de las posiciones con el fin de garantizar una mayor coherencia de las prioridades programáticas: refuerza las complementariedades y crea sinergias, desempeñando una función de catalizador y uniendo a las comisiones. Además, produce diversos informes y publicaciones sintéticos en su nombre.

B. Evolución histórica

22. Los ejemplos citados muestran los cambios que se han producido a lo largo del tiempo en las funciones de las oficinas de enlace. También reflejan los cambios que afectan a sus organizaciones principales. Durante los tres decenios posteriores a la segunda guerra mundial la tendencia era que cada organización afirmara su autonomía. La comprensión paulatina de la importancia de sus funciones, con frecuencia interdependientes, en el ámbito del desarrollo económico y social más adelante permitió entender mejor sus objetivos comunes, en particular en el contexto de las grandes conferencias de las Naciones Unidas de los años noventa y los problemas intersectoriales planteados. A consecuencia de ello, las oficinas de enlace se apartaron de la representación diplomática puramente individual de sus organismos o de sus directores ejecutivos para convertirse en entidades más involucradas en la labor interinstitucional (véase la sección E *infra*), en particular en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio. La plena participación de algunas oficinas de enlace en esta tendencia les dio (y, por tanto, a las oficinas principales) una importancia estratégica renovada, apoyada por la conciencia de muchos Estados Miembros de que ellos mismos tenían que ser más coherentes en sus diversas funciones representativas dentro del sistema de las Naciones Unidas.

C. Nueva York y Ginebra

23. Las razones para el establecimiento de oficinas de enlace en Nueva York y Ginebra se pueden encontrar en las ventajas comparativas de esas dos ciudades, según destaca el personal de esas oficinas.

24. Nueva York es claramente la capital política de las Naciones Unidas con la presencia de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Secretario General y los jefes de los departamentos principales de la Secretaría, tales como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). Además, la presencia de tres de los cuatro fondos y programas principales, el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el UNICEF, añade las cuestiones de desarrollo y humanitarias al programa⁵. Con sus vinculaciones a las operaciones sobre el terreno y la financiación voluntaria, Nueva York se está convirtiendo en un lugar crucial para los donantes y actores más importantes. Por esas razones sigue siendo el centro de la labor política interinstitucional y el centro principal para sus mecanismos de coordinación.

25. Favorecida por la ancestral neutralidad suiza, la tradición del multilateralismo en Ginebra está relacionada principalmente con:

⁵ El cuarto de estos organismos, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), tiene su sede en Roma, junto con la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

- La asistencia humanitaria, con la Cruz Roja, y más adelante con el ACNUDH y la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO);
- La paz y el desarme, con la Sociedad de las Naciones, la Conferencia de Desarme y muchos otros acontecimientos oportunos de paz o diálogo;
- Recursos humanos y cuestiones de salud mundiales, con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA);
- Los derechos humanos con el ACNUDH, en rápido crecimiento;
- El comercio con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la UNCTAD, el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC);
- La cooperación económica en Europa con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas ;
- Actividades ambientales, con el PNUMA teniendo varias dependencias en Ginebra, además de las secretarías de una serie de acuerdos ambientales multilaterales.

26. Ginebra alberga la segunda sede de las Naciones Unidas, así como 25 organizaciones internacionales, unas 200 misiones permanentes y unas 500 ONG. En 2006 solamente la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra organizó 8.657 sesiones de medio día. Recientemente, esta evolución ha reforzado la función de las oficinas de enlace de Ginebra, y se requiere personal con experiencia especializadas en ámbitos tan diversos como los asuntos humanitarios, los derechos humanos, la salud y el comercio (en particular, en las oficinas de la FAO, el PNUD y el FNUAP).

D. Una dimensión regional

27. En Nueva York, algunas organizaciones, tales como la FAO y la UNESCO, han dado una condición explícitamente regional a sus oficinas de enlace en esa ciudad, con la mención del "área metropolitana de Nueva York" o América del Norte. Por ejemplo, la UNCTAD confiere la misma condición a su función de representación mundial ante la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y los programas, las misiones permanentes ante las Naciones Unidas y sus actividades de extensión para la sociedad civil en América del Norte; la elección hecha por la OMS a favor del "área metropolitana de Nueva York" se remonta a 1999, cuando la Oficina de África de la OMS adscribió a un funcionario de categoría superior especialmente para fomentar la conciencia de los problemas y las prioridades de salud de África en las Naciones Unidas y en las comunidades de la sociedad civil en el área metropolitana de Nueva York⁶; la UNESCO cerró su representación en Washington y trasladó la mayor parte de sus actividades a Nueva York. Algunos otros organismos adoptaron otra solución, manteniendo dos oficinas en Nueva York y en Washington (la FAO, el PMA, la OMS y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)) y, en lo que respecta a Europa, en Ginebra y Bruselas (la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), la ONUDI y el PMA), e incluso abrieron una tercera oficina en Copenhague (el PNUD, el FNUAP y el PMA), con el objetivo principal de recaudar fondos. El PNUMA dividió su oficina regional en América del Norte en dos: la función de enlace se mantuvo en Nueva York y la oficina regional se trasladó a Washington en 1999 y 2000. La CCAAP reaccionó vivamente a la existencia de dos oficinas separadas del PNUMA en América del Norte y dos oficinas de ONU-Habitat en

⁶ "The road ahead", un interesante documento oficial de 2004 sobre la oficina de la OMS en Nueva York.

Europa y recomendó la relocalización y la racionalización⁷. En respuesta, el PNUMA insistió en la diferencia entre las funciones que llevaba a cabo cada una de las oficinas y en que los asociados eran distintos, concluyendo que reunir las dos oficinas no produciría una mayor rentabilidad ni ahorros, en particular si las relaciones y asociaciones ya establecidas en Washington sólo se mantenían gracias a viajes frecuentes.

28. Desde el punto de vista estratégico, cabe preguntarse si en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hay duplicación o competencia de funciones entre Nueva York y Washington en América del Norte y entre Ginebra y Bruselas en Europa, entre las funciones globales y las regionales; o bien, si son subsidiarias y complementarias. Esto depende de las funciones que les están asignadas: cuando la representación mundial como tal es lo fundamental, se considera que Nueva York y Ginebra tienen importancia crucial; cuando la mayor preocupación es la recaudación de fondos (así como los contactos tanto con los Estados Unidos de América como con las instituciones financieras internacionales o con las actividades operacionales de la Comisión Europea), Washington y Bruselas se colocarían a la cabeza.

E. La dinámica de la labor interinstitucional

29. La característica más sobresaliente de todas las que se están desarrollando en la labor de las oficinas de enlace es la función de coordinación interinstitucional que hoy día está en primera línea, e incluso a veces se considera más importante que la función de representación intergubernamental. Se lleva a cabo diariamente bajo los auspicios de cualquier mecanismo de coordinación interinstitucional existente de las Naciones Unidas, como la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE); el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD); los cuatro comités ejecutivos creados en 1997 en la Secretaría de las Naciones Unidas, el Comité de Políticas del Secretario General y otros órganos de las Naciones Unidas relacionados con la reforma, así como el Comité Permanente entre Organismos/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, o sus filiales respectivas.

30. La participación en los múltiples mecanismos interinstitucionales, todo lo legítima que pueda ser, ha demostrado ser sumamente exigente, en cuanto al tiempo y los recursos de la mayoría de los organismos, pero principalmente para los que están representados a través de sus oficinas de enlace en Nueva York y Ginebra, dado el número creciente de reuniones y la complejidad de los temas que se debaten. Con frecuencia las decisiones se adoptan sin tiempo suficiente para que las oficinas de enlace consulten a sus sedes y obtengan el resultado de su proceso de adopción de decisiones. La preparación y el seguimiento de todas esas reuniones han constituido una verdadera carga para el tiempo y la energía de algunos de los funcionarios de las oficinas de enlace. El Inspector tiene la esperanza de que el período 2005-2006 haya sido la culminación de esa situación, con el programa integrado único de trabajo y las visitas del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente, que estaba llegando a su fin en el momento de la inspección en Nueva York. En el sitio web del Grupo el proceso se resumió con humor de la siguiente forma: "reunirse, consultar, reunirse, consultar, redactar, reescribir, reunirse, reescribir, reunirse, reescribir"⁸.

31. El Inspector escuchó expresar preocupaciones sobre la división de responsabilidades entre el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la JJE; sobre la relación entre los miembros del Comité Ejecutivo y los miembros de los grupos de apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y sobre la función rectora del PNUD. El Inspector expresa la esperanza de que estas cuestiones sean

⁷ Véase A/60/7, sec. IV, párrs. 43 y 50.

⁸ Resumen de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, noviembre de 2006 (www.undg.org).

tratadas por la Asamblea General en el marco de los debates en curso sobre la reforma de las Naciones Unidas.

32. Un ejemplo particular es el del ACNUDH que, además de su función de representación en los grupos interinstitucionales involucrados en su propio ámbito de especialización, es el único miembro de todos los comités ejecutivos de las Naciones Unidas, de acuerdo con una decisión del Secretario General destinada a integrar los derechos humanos en todas las esferas de las actividades de la Organización, con una función que no siempre se acoge con agrado. Por tanto, con frecuencia se pide a la oficina de Nueva York que representa la Alta Comisionada, con categoría de Secretario General Adjunto, en los cuatro comités ejecutivos y en sus numerosos subgrupos, dado que muchas de sus reuniones se celebran en Nueva York. Por consiguiente, la oficina de enlace de Nueva York tiene que desarrollar conocimientos especializados sobre cuestiones al margen de los derechos humanos para determinar los puntos de partida en los procesos de adopción de decisiones. Esta dificultad está agravada por la escasa dotación de personal de la oficina. Fue la única oficina de enlace donde el Inspector no pudo entrevistar a todas las personas seleccionadas, y no por falta de buena voluntad, sino debido a que todos los funcionarios estaban plenamente ocupados en otro asunto, según se confirmó en una referencia a un calendario compartido de Lotus Notes. Antes de considerar la solicitud del Inspector, algunos funcionarios tenían que decidir a cuál de las sesiones, en que su presencia se requería simultáneamente, podían permitirse no asistir. Por razones parecidas, la incorporación podría sobrecargar la oficina del PNUMA en Nueva York en el futuro.

33. La coordinación interinstitucional también se produce de forma bilateral entre las organizaciones, con frecuencia regida por memorandos de entendimiento (la ONUDI) o sobre la base de programas conjuntos bilaterales o multilaterales, ejecutados en algunos casos por las oficinas de enlace. El Inspector encontró una serie de acuerdos de este tipo en el ámbito de la silvicultura y la madera (la Comisión Económica para Europa, y la FAO), el comercio (la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial, el CCI, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OMC) o sobre temas más especializados, tales como la salud ambiental del niño y el cambio climático (lucha contra los riesgos para la salud relacionados con el medio ambiente), con la movilización del PNUMA, el UNICEF y la OMS.

34. Durante diez años, las reuniones oficiales mensuales entre los directores de las oficinas de enlace en Nueva York han permitido intercambios directos sobre cuestiones de interés común. En Ginebra en 2004 empezó un proceso parecido de almuerzos de trabajo, que recibió un nuevo impulso a finales de 2006, beneficiándose además de la introducción del inteligente principio de la rotación de responsabilidad.

F. Autores de iniciativas

35. La relativa autonomía de las oficinas de enlace y de su personal destacado fuera de la sede, así como su posición singular entre el debate político y las actividades prácticas (siempre en contacto con otros asociados y las oficinas sobre el terreno), han permitido a algunas oficinas lanzar importantes nuevas iniciativas, con más o menos éxito. Por ejemplo, la oficina del FNUAP en Ginebra fue la plataforma de lanzamiento de la Oficina de Respuesta a las Emergencias, el predecesor de la Dependencia Reproductiva Humanitaria: tuvo tanto éxito que fue trasladada a la Sede, dejando Ginebra como un simple canal para establecer enlaces con los donantes y mantener informado a Nueva York. Tenemos demasiado poco espacio para citar aquí una serie de otras iniciativas eficaces, a veces financieramente rentables, en particular con los asociados de la sociedad civil, donde la función de las oficinas de enlace o de algunos de sus funcionarios ha sido decisiva.

IV. OTRAS FUNCIONES

A. Información del público y promoción

36. El entorno de apoyo que ofrecen Nueva York y Ginebra a los oficiales de información de las oficinas de enlace es diferente. En las dos ciudades existe una comunidad de especialistas en comunicación de las distintas agencias de prensa del mundo, así como, aunque cada vez menos, de los principales periódicos y estaciones de radio y televisión. En Nueva York se insiste sobre todo en los aspectos políticos de las Naciones Unidas, en particular los asuntos del Consejo de Seguridad, mientras que en Ginebra el periodismo se interesa *a priori* en todos los aspectos, incluidos los aspectos operacionales, de las actividades de las distintas organizaciones del sistema.

37. Por muchos años, algunas oficinas de enlace realizaron su función de información por conducto de centros de documentación que a menudo estaban a cargo de personal de apoyo que atendía las solicitudes de los diversos usuarios y distribuía los comunicados de prensa y las publicaciones de la organización principal. La proliferación vertiginosa de Internet, los motores de búsqueda, las bibliotecas virtuales y los sitios que difunden conocimientos ha revolucionado ese funcionamiento clásico.

38. La divulgación y la promoción se volvieron elementos fundamentales de la estrategia de las organizaciones que compiten por tener visibilidad y fondos. Se encomendó al personal del cuadro orgánico la tarea de contactar con los medios de difusión y el público por medio de entrevistas, ruedas de prensa y sesiones de información, organizar eventos especiales desde el plano local hasta el plano mundial y formar alianzas con la sociedad civil, las ONG y el sector privado a fin de reubicar a su organización respectiva y comunicar determinados mensajes en conformidad con las políticas combinadas establecidas. La excepción fueron dos pequeñas oficinas de enlace, la OIT (debido a puestos vacantes) y la FAO, en que la sede sigue desempeñando esta función. En las oficinas que no tienen un oficial de comunicación o información del público, el jefe de la oficina o los oficiales de enlace o asuntos sustanciales se encargaron de las funciones de divulgación y promoción en sus actividades cotidianas, así como en presentaciones oficiales y discursos oficiales en distintas ocasiones.

39. Unas cuantas oficinas de enlace, como la FAO en Ginebra, la OIT y la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York, todavía difunden la información de la forma más tradicional. Mantienen centros de documentación que tienen el texto de los documentos que modernamente se puede consultar fácilmente por Internet o reposa en bibliotecas centrales. Ninguna de estas oficinas pudo dar respuesta a la interrogante del Inspector con respecto al número de solicitudes recibidas. Algunas oficinas de enlace tratan de solucionar el problema, por ejemplo, en la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York en que se encomienda al personal pertinente la responsabilidad adicional del mantenimiento del sitio web de la oficina (para satisfacer las preguntas más frecuentes) o de la colaboración con la red de bibliotecas de la sede (para reunir y difundir las publicaciones y los otros documentos del caso).

40. Las oficinas de enlace del PNUD y del PMA están a la vanguardia del nuevo concepto de comunicación y son las mejor dotadas de personal para llevarlo a la práctica. Esa es la función del puesto de Director Adjunto de la oficina del PNUD en Ginebra que abarca toda Europa (salvo los Estados nórdicos, el Reino Unido e Irlanda), junto con un equipo que incluye un coordinador de la colaboración en materia de comunicación. Además, independientemente de ese equipo, un funcionario superior de proyectos dirige la dependencia de comunicación y publicaciones del PNUD-Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que está encargada de la difusión de información sobre el efecto de los proyectos ejecutados y de mantener el contacto con los interesados. Pese a que la oficina de Ginebra lanzó y produjo ya una emisión de televisión de mucho éxito (denominada Azimuth) sobre las actividades del PNUD y sus organizaciones hermanas sobre el terreno, que ha sido transmitida por casi un centenar de canales en todo el mundo, la oficina del PNUD en Ginebra ya no se encarga de producir la emisión.

41. Las funciones de las oficinas de la FAO no comprenden la comunicación, salvo algún contacto con los medios en ocasiones especiales como mesas redondas o talleres. La sede prepara y publica los comunicados de prensa. No obstante, las oficinas de enlace de la FAO han tomado la iniciativa nueva de comunicarse con los delegados mediante presentaciones de PowerPoint y en sus propios sitios web. No todas las oficinas de enlace recurren al uso de los sitios web para transmitir información, y la calidad del apoyo y la información disponible sobre las oficinas, o facilitada por ellas, va desde escasa (el PNUD, la UNESCO) hasta constante (la FAO, el PNUMA).

B. Recaudación de fondos

42. La mayoría de las oficinas de enlace no hacen más que facilitar la recaudación de fondos por medio de campañas de promoción. Una de las excepciones principales es el PNUD en Ginebra, que ha hecho de la recaudación de fondos su primera prioridad estratégica en varios países europeos, a la que se ha delegado autoridad y que es responsable de los resultados, con indicadores financieros mensurables. Organizando actividades imaginativas, como un partido de fútbol anual "contra la pobreza" en que han participado Zidane, Ronaldo y sus amigos, ha recaudado 1,5 millones de dólares de los EE.UU. que se han utilizado enteramente para financiar proyectos sobre el terreno. Se reunieron más fondos (700.000 dólares de los EE.UU.) con galas, conciertos y competiciones deportivas. Todavía no se había decidido el uso que se daría a la mayor parte de estos fondos al efectuar la inspección, meses después de asentarlos en los libros.

43. En forma muy distinta, el PMA, como se ha indicado en el párrafo 19, estableció la función de recaudación de fondos en el sector privado en su oficina de Nueva York entre 2002 y 2005 y además decidió trasladarla a otro lugar. Los responsables señalaron que la organización no disponía de funcionarios competentes de plantilla para desempeñar esta función eficazmente.

C. Actividades operacionales

44. Antiguamente, algunas oficinas de enlace han intervenido mucho en las actividades operacionales en que participaban las ONG. Por el momento, las cuatro oficinas de enlace siguientes fomentan la capacidad:

- a) La oficina del PNUD en Ginebra interviene en la creación de capacidad en las esferas siguientes:
 - Comercio: un funcionario del cuadro orgánico dedica todo su tiempo a la gestión del fondo fiduciario del Marco de Integridad establecido por la Conferencia de Ministros de Hong Kong de 2005 para ayudar a los países menos adelantados a incorporar el comercio en sus planes nacionales de lucha contra la pobreza por medio de proyectos de asistencia técnica (15 países, con un tope máximo de 1 millón de dólares de los EE.UU. por proyecto);
 - Derechos humanos: un funcionario del cuadro orgánico trabaja en un programa destinado a integrar la dimensión de los derechos humanos en diversos países y hace estudios piloto;
 - Asociaciones: en la oficina de enlace se ha creado un centro para alianzas innovadoras, compuesto de dos funcionarios del cuadro orgánico que dirige un D-1, para elaborar una estrategia de cooperación con los gobiernos regionales y locales mediante un enfoque territorial del desarrollo y fomentar los vínculos entre las autoridades locales y las ONG.

- b) La oficina de la FAO en Ginebra realiza actividades de fomento de la capacidad, organizando mesas redondas y talleres sobre cuestiones comerciales en Ginebra y a través de una empresa conjunta de silvicultura, con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, en países que antes tenían economías centralizadas. Se encargan de ello dos funcionarios del cuadro orgánico y un consultor.
- c) La oficina de la FAO en Nueva York solía ser el enlace entre la FAO en Roma y la OCAH en Nueva York para la elaboración y aprobación de proyectos con cargo a algunos fondos fiduciarios.
- d) El FNUAP en Ginebra cumple un papel de enlace triangular parecido para los llamamientos a los países en las situaciones de emergencia humanitaria, se encarga de la investigación y el desarrollo, brinda asesoramiento técnico sobre salud reproductiva y el abuso sexual a las oficinas locales, y se encarga de formar a formadores de los Médicos sin Fronteras y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

45. Por otro lado, la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York ahora es el centro de intercambio de información para los proyectos de "la cuenta de desarrollo" a fin de alentar la complementariedad y crear sinergias. Se ha creado una base de datos y se ha hecho algo parecido para determinar las similitudes entre las propuestas de proyectos que presentan las distintas comisiones regionales. Esta medida ha permitido racionalizar los proyectos y hacer economías gracias a la eficiencia.

46. En principio, las oficinas regionales y nacionales deberían estar en mejores condiciones que las oficinas de enlace para realizar algunas de las actividades mencionadas. Uno de los principales objetivos de las políticas de descentralización es acercar más la asistencia a los beneficiarios.

D. Servicios de apoyo

47. Al igual que las otras oficinas fuera de la sede, las oficinas de enlace prestan servicios de apoyo a los directores y al personal en misión oficial en el país sede; organizan reuniones, conferencias de prensa, presentaciones, el lanzamiento de publicaciones, etc.; preparan notas, sesiones de información y discursos para ellos, organizan los servicios de oficina, hacen reservaciones de hotel y es posible que les presten servicios de transporte. La acumulación de estas tareas puede tomar bastante tiempo y a veces trastornar el trabajo de la oficina, debido al añadido volumen de trabajo que generan, en particular para oficinas pequeñas y durante los períodos de más trabajo como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, actividades especiales y conferencias cuando se recibe a funcionarios de alto nivel. La Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York, por ejemplo, presta servicios de apoyo a las reuniones habituales de las secretarías ejecutivas que se celebran dos o tres veces al año y a las reuniones anuales de los jefes de planificación de programas de las comisiones, que pueden constar de 15 a 20 personas, con el apoyo de un funcionario del cuadro orgánico y tres funcionarios del cuadro de servicios generales. Para organizar servicios eficaces durante ese tiempo, sin recurrir a personal temporero o demasiadas horas extraordinarias, el jefe de la oficina establece horarios flexibles para el personal de apoyo. Algunas oficinas de enlace en Nueva York y Ginebra aprovechan la presencia de los visitantes para celebrar sesiones de información del personal y de grupos más numerosos sobre temas de interés, una buena práctica que el Inspector alienta.

48. A pesar de los esfuerzos repetidos de ambas partes, el Inspector no pudo obtener del Departamento de Seguridad y Vigilancia en Nueva York ninguna estadística del número de visitantes de cada organización que solicitaron un pase en 2005 y 2006, lo que habría ayudado a evaluar la eficiencia de la función de representación de sus oficinas de enlace.

49. Habida cuenta de las diversas funciones que tienen éstas, que van mucho más allá del concepto inicial de enlace, varias organizaciones han optado por una denominación más general como "Oficina del PNUD en Ginebra" o "la Oficina de Nueva York del ACNUDH". El Inspector animaría a otras organizaciones a hacer lo mismo.

V. RECURSOS Y GESTIÓN

A. Gestión basada en los resultados: planificación, presentación de informes y evaluación

50. Los planes de trabajo y los planes de trabajo individuales son no sólo una herramienta para planificar, sino también un requisito para exigir que se rindan cuentas de los resultados, utilizando el sistema de evaluación del rendimiento. No obstante, la mayoría de las oficinas de enlace inspeccionadas no tienen un criterio de planificación basado en los resultados, pese a que su organización lo ha adoptado oficialmente. Salvo contadas excepciones, como el PMA en Nueva York y Ginebra y el ACNUR en Nueva York, sus planes de trabajo anuales, si los tienen, y los planes de trabajo individuales que se utilizaban cuando se efectuó la inspección no hacían más que definir los objetivos, metas y actividades. Por lo general, no hay resultados previstos ni indicadores para medirlos.

51. En todas las oficinas de enlace, un calendario dinámico es la principal herramienta para planificar, organizar las reuniones (designando la responsabilidad de asistir en cada caso particular) y a veces presentar informes. A este respecto, el PMA en Nueva York hasta celebra sesiones matutinas del personal del cuadro orgánico para determinar las prioridades del día. A juicio del Inspector, estas son herramientas útiles para planificar, pero no bastan y no podrían reemplazar una planificación efectiva de los resultados. Como una práctica aislada, constituyen una planificación deficiente.

52. El Inspector reconoce la posible repercusión de algunos factores externos, como el gran número de reuniones convocadas con poca antelación, en una planificación eficaz. Con todo, cree que la única forma de reducir su efecto negativo es priorizar las funciones de las oficinas de enlace a nivel de la organización; ello contribuiría a determinar las muchas funciones por realizar y las reuniones a que asistir en el plano de la oficina de enlace, con cierta flexibilidad. Es preciso que las oficinas de enlace puedan ser capaces de reaccionar a tiempo, aun cuando tengan obligaciones encontradas. Entonces es cuando más se necesita priorizar. Priorizar significa ser proactivo y no sólo reaccionar ante factores externos. Priorizar implica que las oficinas de enlace se replantean profundamente cada una de sus funciones en términos de la incidencia prevista. Los jefes de las oficinas de enlace tienen que fijar prioridades de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos que hayan definido los ejecutivos de su organización.

53. Para hacer ese replanteamiento radical hay que preguntarse: ¿qué queremos lograr? ¿Cómo se podrá medir el efecto deseado? ¿Qué recursos (incluso el tiempo) deberán y podrán asignarse para ello? ¿A qué tipo de reuniones se puede asistir efectivamente (presencia física, uso de la palabra y actas escritas) o se podría prestar servicios por medio de la asistencia representativa de los colegas de otras organizaciones? ¿Cuáles son los aspectos esenciales de la presentación de informes a los interesados en la sede y en las oficinas locales? ¿Cuáles son la frecuencia y el formato óptimos de los informes? ¿Cómo se podrían utilizar mejor las nuevas tecnologías con estos objetivos?

54. La autoevaluación es un imperativo para la presentación de informes y los informes sobre los resultados son la forma normal de demostrar el valor añadido de estas oficinas. Además, la autoevaluación es fundamental para que las conclusiones se reintegren en el proceso de planificación. Con este tipo de medidas, el PMA en Nueva York, por ejemplo, satisfizo la necesidad de fortalecer su función de representación en el plano intergubernamental puesto que tiene que atender otras prioridades de orden interinstitucional.

55. A este respecto, el Inspector señaló que algunas oficinas de enlace preparaban resúmenes semanales/mensuales e informes anuales de las actividades. Por lo general, sin embargo, no comunicaban la incidencia que no hay que confundir con el resultado inmediato de las reuniones. Únicamente la oficina de la OIT en Nueva York informó a fin de año de la forma en que la oficina contribuyó al logro de las metas de la organización establecidas en las reuniones.

Recomendación 1

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben evaluar a fondo la importancia estratégica de su(s) oficina(s) de enlace y definir las prioridades de ésta(s) en términos de la incidencia deseada, por medio de una gestión basada en los resultados (GBR) como herramienta de planificación, presentación de informes y evaluación.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben, basándose en la evaluación de su(s) oficina(s) de enlace por el director ejecutivo correspondiente, ser conscientes de su papel estratégico y proporcionar fondos básicos con cargo al presupuesto ordinario de la organización acordes con las prioridades fijadas.

B. Equilibrio de la estructura de personal

56. La dotación de personal efectiva de las oficinas de enlace en el momento de la inspección (2006), sin contar los puestos vacantes pero contando a los consultores y los pasantes, varía enormemente, de 3 (el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente en Ginebra, la ONUDI en Nueva York, la UNESCO en Ginebra) a 26 funcionarios (el PNUD en Ginebra). En realidad, la mayor parte de estas oficinas tienen de 8 a 12 efectivos (véase el cuadro 2 más abajo). El Inspector piensa que no hay una sola fórmula mágica para determinar el número óptimo de funcionarios de una oficina. Con el criterio de la GBR, la dotación de personal de una oficina depende de los resultados que deberá tener conforme a las prioridades estratégicas fijadas.

57. A juicio del Inspector, la dotación de personal de la mayoría de las oficinas de enlace inspeccionadas era adecuada en términos del número de puestos del cuadro orgánico en la plantilla aprobada. No obstante, la estructura de personal carecía de equilibrio en algunos casos (en la FAO en Nueva York y Ginebra, el PNUMA, la OMS y la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York) en que el número de personal de apoyo era igual al del personal del cuadro orgánico o superior a éste. (Al parecer, algunas funciones, como finanzas y administración, bibliotecarios, la toma de dictado, mecanografía, el abrir la puerta a las visitas, archivo y distribución de documentos, que estaban a cargo del personal de apoyo, podrían ser racionalizadas.)

58. El Inspector está particularmente preocupado por la eficiencia de la función de asistente administrativo y financiero. En su opinión, dado el poco poder que se delega a estas oficinas, el número de transacciones y acciones respecto de los recursos humanos tramitadas no justifica el empleo de dos funcionarios de dedicación exclusiva en el PMA en Nueva York ni de un ayudante de dedicación exclusiva en las oficinas de la FAO y del FNUAP en Ginebra. Las organizaciones interesadas indicaron que esas personas también prestaban servicios de apoyo a los visitantes y en las reuniones y consultas.

En el PNUD en Ginebra en el momento de la inspección, hasta cinco asistentes financieros y dos asistentes en recursos humanos trabajaban en las diversas subdivisiones en el apoyo de la ejecución de los proyectos o prestaban servicios a otras oficinas que compartían el costo de esos servicios.

59. El Inspector también se percató de que en algunas oficinas los funcionarios tenían una categoría muy alta. Por ejemplo, en el PNUD en Ginebra la mayor parte del personal de apoyo (dos G-7, cinco G-6) y la mitad de los funcionarios del cuadro orgánico (un D-2, un D-1, cinco P/L-5) ocupaban puestos superiores por falta de oportunidades de carrera y movilidad, y posiblemente a consecuencia del destacamiento de los funcionarios del cuadro orgánico de ciertas divisiones de la sede a determinadas dependencias.

60. Las tareas que desempeña el personal destacado exigen cierto grado de competencia por encima de lo que se espera de un buen empleado con conocimientos generales. Están vinculados, debido a la financiación y al apoyo técnico, a la división que los envió y gozan de independencia operacional, debiendo rendir cuentas directamente a la sede. Según las observaciones del Inspector, esto puede funcionar muy bien mientras la jerarquía administrativa y técnica esté bien clara y ninguno trate de sobrepasar sus límites.

61. El precio que hay que pagar actualmente por tener en una oficina de enlace personal especializado que ha sido destacado es que no está del todo a disposición de la oficina: no hay que menospreciar la importancia de la labor realizada y del tiempo pasado en el exterior para prestar un asesoramiento técnico de alto nivel (incluso por medio de publicaciones) a las oficinas exteriores y los proyectos. Realizar este tipo de trabajo con funcionarios contados también merma su disponibilidad y posibilidades concretas de representar a su organización asistiendo efectivamente a todo tipo de reuniones en Ginebra o Nueva York. El verdadero resultado es que es muy grande la necesidad de una nueva competencia técnica especializada en los efectivos de las oficinas de enlace para que puedan no sólo informar, sino también, como se reconoce en algunas nuevas atribuciones de las oficinas de enlace, "asesorar" a su sede sobre cuestiones técnicas.

62. Hay que revisar la relación costo-eficacia de estos arreglos para velar por que no se creen más estructuras en las oficinas de enlace con puestos de una elevada categoría inventada. Por último, hay que revisar la plantilla de la oficina y la descripción de las funciones para que se respeten las nuevas prioridades estratégicas.

63. A este respecto, el Inspector señaló que las atribuciones de la oficina y la descripción de las funciones del personal de la oficina de enlace solían ser demasiado generales o anacrónicas. El PMA en Nueva York recientemente ha iniciado una reclasificación de todos los puestos y utiliza descripciones genéricas de las funciones que podrían servir de modelo para otras oficinas de enlace.

64. La categoría de los jefes de las oficinas en el momento de la inspección también era diferente: uno era Director General Adjunto (la OMS en Nueva York), cinco eran D-2 (el PNUD en Ginebra, el ACNUDH y el ACNUR, la FAO y la UNESCO en Nueva York) y tres eran P-5 (la UNCTAD y la ONUDI en Nueva York, el OOPS en Ginebra), pero la mayoría tenía la categoría de D-1.

65. Algunas organizaciones estiman que es muy importante que la categoría del jefe de la oficina de enlace le permita representar al director ejecutivo de la organización en reuniones importantes, actividades o el contacto local con funcionarios y misiones de las Naciones Unidas. A juicio del Inspector, la categoría debe corresponder al grado de responsabilidad que conlleva, incluido el número de personas que supervisa que varía mucho de una oficina a otra (véase el cuadro 2 *infra*). Es posible que demasiados funcionarios de la secretaría y delegados concedan más importancia a la categoría que a las funciones como tales.

Cuadro 2

Plantilla de las oficinas de enlace inspeccionadas (de junio a octubre de 2006)

Organizaciones	Puestos no ocupados			Consultores	Pasantes	Total	Puestos vacantes
	D	P	SG				
Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York	1 D-1	1 P-5	1 G-7, 1 G-6, 1 G-4			5	1 P-4
FAO en Ginebra	1 D-2	1 P-5, 2 P-4	1 G-6, 3 G-5	1		9	
FAO en Nueva York	1 D-2	1 P-5, 2 P-4	2 G-6, 2 G-5, 1 G-4			9	
OIT en Nueva York	1 D-1	3 P-2	1 G-7, 1 G-6, 1 G-5, 1 G-4, 1 G-2		2	11	1 P-5, 1 P-3
ACNUDH en Nueva York		2 P-5, 3 P-4, 2 P-3	1 G-7, 1 G-6, 1 G-5, 3 G-4		2	15	1 D-2
UNCTAD en Nueva York		1 P-5, 1 P-4, 1 P-3	1 G-6, 1 G-5		2	7	
PNUD en Ginebra	1 D-2, 1 D-1	5 P-5, 2 P-4, 5 P-3, 1 P-2	4 G-7, 3 G-6, 1 G-5	3		26	
PNUMA en Nueva York		1 P-5, 1 P-4, 2 P-3	1 G-6, 1 G-5, 2 G-4			8	1 D-1, 1 G-6/7, 1 G-3
UNESCO en Ginebra	1 D-1	1 P-3	1 G-5			3	
UNESCO en Nueva York	1 D-2	2 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	1 G-5, 2 G-4	2	2	14	
FNUAP en Ginebra	1 D-1	2 P-5, 1 P-4	1 G-6, 1 G-4	2	3	11	
ACNUR en Nueva York	2 D-1*	3 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	2 G-7, 1 G-6, 2 G-5			14	1 D-2
ONUDI en Ginebra	1 D-1		2 G-3			3	1 P-5
ONUDI en Nueva York		2 P-5	1 G-5	1		4	1 D-1
OOPS en Ginebra		1 P-5	1 G-6		1	3	
PMA en Ginebra	1 D-2	2 P-5, 1 P-4, 1 P-2	1 G-6, 1 G-4	1	1	9	
PMA en Nueva York	2 D-1	1 P-5, 3 P-4	1 G-6, 1 G-5, 1 G-4	2	1	13	
OMS en Nueva York	1 AD-G	2 P-3, 1 P-2	1 G-7, 2 G-5, 1 G-4		4	12	1 D-1, 2 P-5, 1 G-5
Total	1 AD-G	24 P-5	10 G-7	12	18	175	2 D-2
	5 D-2	20 P-4	16 G-6				3 D-1
	10 D-1	15 P-3	19 G-5				3 P-5
		8 P-2	13 G-4				1 P-4
			2 G-3				1 P-3
			1 G-2				1 G-6-7
							1 G-5
							1 G-3
	16	68	61				
	145			12	18	175	13

Fuentes: Las inspecciones.

* Uno de estos puestos está cubierto por un funcionario del PMA adscrito al GNUD con dedicación exclusiva.

Recomendación 3

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben velar por el equilibrio de la estructura de los puestos y la clasificación del personal de las oficinas de enlace, de acuerdo con la participación efectiva que deben tener en cuestiones de interés común en los centros internacionales en cuestión y con un inventario de las cualificaciones y competencias.

Recomendación 4

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben hacer un análisis de la relación costo-beneficio antes de destacar a las oficinas de enlace más funcionarios, fuera del personal estrictamente necesario financiado con recursos básicos.

C. Falta de liderazgo

66. A partir de octubre de 2006, el puesto de jefe estaba vacante en 4 de las 11 oficinas inspeccionadas en Nueva York y se acababa de ocupar otro puesto de jefe al cabo de diez meses. De no ser más que una coincidencia, esta situación pone de manifiesto lo que parece ser una falta de planificación adecuada de la sucesión a un nivel muy importante en las cinco organizaciones (el ACNUDH, el PNUMA, el ACNUR, la ONUDI y la OMS). El Inspector pudo apreciar a oficiales encargados agobiados, la frustración del personal y la falta de motivación a causa de la incertidumbre.

67. Tradicionalmente, el proceso de selección para cubrir el puesto de jefe de una oficina adolecía de un exceso de discrecionalidad, para no decir politización ocasional, en vez de ser abiertamente competitivo, y se comunicaron al Inspector diversas pérdidas y oportunidades desaprovechadas.

68. En consecuencia, algunos jefes de las oficinas no tenían la experiencia de dirección ni la competencia ejecutiva requeridas para hacer un uso eficiente de las capacidades de su personal, asignar tareas y formar equipos unidos. El Inspector recibió quejas de acoso en el lugar de trabajo y de falta de reconocimiento de la labor efectuada y de las competencias que fueron formuladas voluntariamente.

Recomendación 5

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben velar por la planificación oportuna y correcta de la sucesión de los jefes de las oficinas de enlace. Los jefes de las oficinas deben ser escogidos a través de un proceso competitivo, plenamente transparente, de acuerdo con sus competencias ejecutivas.

D. Otros síntomas de debilidad

69. Otros síntomas de una gestión deficiente de los recursos humanos en las organizaciones son:

- Los puestos sufragados con cargo a distintas secciones de un mismo presupuesto de la sede (la UNESCO en Nueva York), además de las fuentes de financiación voluntaria, lo que obliga al jefe de la oficina a celebrar negociaciones bienales separadas con los distintos directores y hace más difícil la evaluación general.
- Los puestos en los proyectos (L) en una sede sin tener ningún vínculo con los proyectos.
- La mayoría de los puestos sufragados con cargo a recursos extrapresupuestarios (el PNUD en Ginebra).

- Una sucesión de contratos de corta duración (la OIT en Nueva York, la OMS), incluso para puestos de categoría superior, de modo que en parte se desperdicia su potencial.
- Períodos demasiado largos en que los puestos quedan vacantes (la OIT, el ACNUDH, el PNUMA en Nueva York, la OMS).
- La utilización regular de los consultores en tareas que normalmente efectúa el personal ordinario. En el momento de la inspección, había diez consultores empleados en siete oficinas (la FAO en Ginebra, el PMA en Nueva York y Ginebra, el PNUMA, la OIT, la UNESCO en Nueva York, y el PNUD en Ginebra); dos habían trabajado ya como pasantes en tareas análogas (el PMA en Nueva York).
- Los pasantes se han vuelto indispensables para que se registre una presencia permanente en numerosas reuniones intergubernamentales. En el momento de la inspección, había 18 pasantes en la mitad de las oficinas locales inspeccionadas (la OIT, el ACNUDH, la UNCTAD, la UNESCO, el PMA y la OMS en Nueva York y el FNUAP, el OOPS y el PMA en Ginebra). No obstante, su estatuto no les permite pronunciar discursos ni contestar en público ninguna pregunta dirigida a su organización. En general, las condiciones para emplearlos son bastante restrictivas para evitar una contratación irregular. Hay dos regímenes de remuneración simultáneos, según las organizaciones interesadas: es decir, ninguna remuneración o el 10% de las dietas locales. Por consiguiente, los beneficios de una pasantía en las Naciones Unidas se limitan a quienes pueden permitirse ser pasantes.
- La imposición de personal por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos de las Naciones Unidas (OGRH), sin que sea solicitado (la UNCTAD).
- El personal figura en la plantilla, pero siempre ha estado adscrito a otro lugar e incluso (caso registrado) tiene prohibido presentarse en la oficina.
- El personal trabaja en una oficina de enlace, sin formar parte integrante de sus actividades (el PNUMA) o aparece en la plantilla cuando en realidad está asignado a otro lugar; esto plantea en particular el problema de la dotación de personal de la secretaría de algunos mecanismos de coordinación interinstitucional como el GNUD.
- Ninguna rotación del personal; algunos permanecen en la misma oficina más de 20 años (la FAO en Nueva York).
- La escasez de oportunidades de estudiar. Los directores no las fomentan ni se esmeran en proporcionarlas, con contadas excepciones (la FAO en Nueva York, la OMS, el PMA). En Nueva York, no se permite al personal de los organismos especializados tener acceso a los cursos de formación de las Naciones Unidas, salvo los cursos de idiomas.
- No se ofrecen oportunidades de adelanto profesional al personal de apoyo que ha conseguido por sus propios medios hacer estudios superiores o perfeccionarse. Las cualificaciones de muchos funcionarios del cuadro de servicios generales son superiores al trabajo que hacen.
- Ninguna evaluación periódica del rendimiento individual.

70. El Inspector reconoce que únicamente las organizaciones podrían solucionar muchos de estos problemas mediante la reforma de la gestión de los recursos humanos en curso en la mayoría de ellas. Por tanto, se abstendría de hacer ninguna recomendación específica en estos momentos, excepto por lo que respecta a la formación que se puede abordar de una vez.

Recomendación 6

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas, con ánimo de colaboración y reciprocidad, deben velar por que en Nueva York y Ginebra se ofrezcan al personal de las oficinas de enlace las oportunidades de formación de que goza su personal, y animar al personal de sus propias oficinas de enlace a aprovechar todas las oportunidades de formación que ofrecen las secciones de capacitación de las Naciones Unidas y otros organismos en su lugar de destino.

71. Tradicionalmente, la oficina de enlace formaba parte de un departamento de relaciones externas que supervisaba su trabajo, tenía el mismo calendario provisional de reuniones y actividades y, en condiciones ideales, leía y distribuía con buen criterio sus informes, y enviaba a tiempo los resúmenes de los temas tratados aportados por los especialistas. Implícitamente, un funcionario clásico de enlace sería un funcionario del cuadro orgánico ordinario con miras amplias que conocía bien su propia organización, había tenido experiencia sobre el terreno y sabía comunicarse con los demás. Era imprescindible que la sede respondiera para obtener los aportes necesarios a tiempo. Como la respuesta de la sede variaba de acuerdo con la importancia o urgencia de las cuestiones, los directores y oficiales de las oficinas de enlace podían considerarse suficientemente calificados técnicamente y, por tanto, habilitados para influir en el proceso y a la larga formular opiniones sin haber recibido orientación alguna. Era posible hacerlo cuando las deliberaciones versaban básicamente sobre asuntos políticos, de modo que podía prevalecer el sentido común.

72. Esta situación ha cambiado drásticamente en los diez últimos años y se destaca a más especialistas a consecuencia:

- Del contenido más sofisticado de las ideas sustanciales que se ventilan en los grupos de trabajo y los órganos subsidiarios de todo tipo, en que ahora se tocan temas que requieren una presencia regular (e incluso permanente) de verdaderos expertos, a menudo especialistas que han sido destacados⁹;
- Del efecto en el personal de las oficinas de enlace de la realidad cotidiana sobre el terreno gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación;
- De las nuevas responsabilidades que el aumento de la labor interinstitucional significa para las oficinas de enlace.

73. Los conductos para presentar los informes varían según la organización y a veces hasta entre el personal de una misma oficina de enlace. Por ejemplo, en el momento de la inspección las oficinas de enlace del PNUD pertenecían a la Dirección de Recursos y de Alianzas Estratégicas, las del PMA pertenecían a un departamento de política y asuntos externos, las de la FAO pertenecían a la Oficina del Asesor Especial del Director General, el ACNUR pertenecía a la Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado, la oficina de enlace del FNUAP pertenecía a la División de Información, Relaciones Externas y Movilización de Recursos, el jefe de la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York pertenecía simultáneamente a la Secretaría Ejecutiva de las comisiones regionales, y así sucesivamente. El tipo de

⁹ La oficina del FNUAP en Ginebra es un ejemplo característico de esto. El personal del FNUAP tiene un perfil diplomático y médico y se presentan informes por dos conductos. El Director de la oficina presenta informes a la División de Información, Relaciones Externas y Movilización de Recursos y los especialistas presentan informes a sus dependencias técnicas respectivas, a las que siguen perteneciendo como personal destacado que tiene una relación de colaboración cotidiana.

organigrama por evitar es aquel en que las oficinas de enlace se pierden entre las numerosas oficinas exteriores o nacionales.

74. Dentro de una misma oficina, el personal destacado puede tener que presentar informes a la sede por distintos conductos¹⁰. La existencia de estos conductos complementarios no plantea ningún problema, siempre y cuando el jefe de la oficina esté informado como es debido del trabajo más importante que se realiza y se celebre una reunión periódica de todo el personal en que todos se enteren de lo que ha hecho y va a hacer cada uno. Una vez, el Inspector reveló inconscientemente a una directora que se había publicado una descripción de funciones para contratar a alguien en su propia oficina para un puesto externo. En cambio, los directores no deben oponerse a que los funcionarios de las oficinas de enlace informen directamente a las dependencias sustantivas externas o de la sede interesadas, ni intentar monopolizar esta función por ningún medio burocrático.

E. Gestión financiera

75. El presupuesto bienal de 2004-2005 de algunas oficinas de enlace iba de 0,3 millones de dólares de los EE.UU. (la OMS en Nueva York) a 4,7 millones de dólares de los EE.UU. por bienio (el ACNUR en Nueva York, seguido por el PNUD en Ginebra con 4,4 millones de dólares de los EE.UU.). La mayoría de las oficinas inspeccionadas se financiaban exclusivamente con cargo al presupuesto; sólo cuatro se financiaban a través de una combinación de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios (el PNUD, el PNUMA, el FNUAP y la OMS) y una se financiaba enteramente con recursos extrapresupuestarios (el ACNUR) (cuadro 3 *infra*).

76. No causa sorpresa que los gastos de personal correspondan a más de las tres cuartas partes del presupuesto de las oficinas inspeccionadas. En general, los recursos no relacionados con el personal que se administran localmente no superan los 0,5 millones de dólares de los EE.UU. (los presupuestos operacionales de la FAO, la OIT, el PNUMA, el PMA y la OMS en Nueva York son más elevados). Sólo excepcionalmente, los gastos no relacionados con el personal superan el millón de dólares de los EE.UU. (el ACNUR en Nueva York y el PNUD en Ginebra). El grueso de estos recursos se asignaba al alquiler de locales y a la tecnología de la información y a las comunicaciones, a menudo como reembolso por los servicios prestados por las Naciones Unidas por una tarifa acordada que hace algunos años fue objeto de negociaciones prolongadas entre las Naciones Unidas y diversos fondos y programas.

Cuadro 3

Presupuesto de las oficinas de enlace (2004-2005 en dólares de los EE.UU.)

Organizaciones	Gasto de personal			Gastos no relacionados con el personal			Total general
	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Total	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Total	
Oficinas de enlace inspeccionadas							
Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York	1.481.800	0	1.481.800	103.800	0	103.800	1.585.600
FAO en Ginebra	1.982.000	0	1.982.000	403.000	0	403.000	2.385.000
FAO en Nueva York	2.021.000	0	2.021.000	815.000	0	815.000	2.836.000
OIT en Nueva York	1.578.528	0	1.578.528	707.222	0	707.222	2.285.750
ACNUDH en Nueva York	2.100.000	0	2.100.000	100.000	0	100.000	2.200.000
UNCTAD en Nueva York*	779.000	0	779.000	8.300	0	8.300	787.300
PNUD en Ginebra	2.657.908	432.872	3.090.780	1.302.000	44.000	1.346.000	4.436.780
PNUMA en Nueva York	280.600	1.862.000	2.142.600	27.400	786.000	813.400	2.956.000
UNESCO en Ginebra	889.000	0	889.000	0	0	0	889.000
UNESCO en Nueva York	2.687.209	0	2.687.209	0	0	0	2.687.209

¹⁰ Por ejemplo, mientras que el jefe de la Oficina del PNUD en Ginebra presenta informes a la Oficina de Recursos y de Alianzas Estratégicas, a raíz de la externalización de puestos, algunos elementos de la oficina de enlace informaban directamente a la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD-FMAM en la Sede.

Organizaciones	Gasto de personal			Gastos no relacionados con el personal			Total general
	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Total	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Total	
FNUAP en Ginebra	842.600	219.200	1.061.800	180.200	200.000	380.200	1.442.000
ACNUR en Nueva York	0	3.594.795	3.594.795	0	1.139.260	1.139.260	4.734.055
ONUDI en Ginebra**	1.340.936	0	1.340.936	216.839	0	216.839	1.557.775
ONUDI en Nueva York**	1.083.636	0	1.083.636	422.518	0	422.518	1.506.154
OOPS en Ginebra	596.456	0	596.456	83.683	0	83.683	680.139
PMA en Ginebra	867.800	441.800	1.309.660	382.034	0	382.034	1.691.634
PMA en Nueva York	1.166.400	0	1.166.400	598.332	0	598.332	1.764.732
OMS en Nueva York	2.194.000	0	2.194.000	0	697.000	697.000	2.891.000
Total parcial	24.548.873	6.550.667	31.099.540	5.350.328	2.866.260	8.216.588	39.316.128
Oficinas de enlace no inspeccionadas							
OIEA en Ginebra	506.200	0	506.200	37.500	0	37.500	543.700
OIEA en Nueva York	929.800	0	929.800	57.300	0	57.300	987.100
ONU-Habitat en Ginebra	0	693.200	693.200	0	247.874	247.874	941.074
ONU-Habitat en Nueva York	874.500	303.700	1.178.200	109.500	131.902	241.402	1.419.602
ONUDD/ONUV en Nueva York	481.400	359.412	840.812	0	217.100	217.100	1.057.912
OOPS en Nueva York	821.675	0	821.675	52.930	0	52.930	874.605
OMT en Nueva York***	0	0	0	22.639	0	22.639	22.639
OMPI en Nueva York	215.300	0	215.300	745.000	0	745.000	960.300
OMM en Nueva York****	309.350	0	309.350	0	0	0	309.350
Total parcial	4.138.225	1.356.312	5.494.537	1.024.869	596.876	1.621.745	7.116.282
Total general	28.687.098	7.906.979	36.594.077	6.375.197	3.463.136	9.838.333	46.432.410
Total parcial en Nueva York	19.004.198	6.119.907	25.124.105	3.769.941	2.971.262	6.741.203	31.865.308
Total parcial en Ginebra	9.682.900	1.787.072	11.469.972	2.605.256	491.874	3.097.130	14.567.102

Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI llenado.

* UNCTAD: Algunos gastos no relacionados con el personal se sufragaron con cargo al presupuesto central por encima de las cifras indicadas.

** ONUDI: Se convirtieron los euros en dólares de los EE.UU. a razón de 1,24 (valor medio de 2004-2005).

*** Se estaba creando la oficina de enlace de la OMT con un funcionario del cuadro de servicios generales a jornada parcial.

**** OMS: Se convirtieron los francos suizos en dólares de los EE.UU. a razón de 0,80 (valor medio de 2004-2005).

F. Gestión de la información

77. Como se ha indicado, la reunión y el intercambio de la información es una parte esencial de las funciones de representación y promoción de las oficinas de enlace. Por tanto, la gestión eficaz de la información fuera y al interior de las oficinas es la clave de su éxito.

78. A pesar de lo que algunos esperaban, los adelantos tecnológicos más recientes no han restado importancia a la función de representación, sino más bien cambiado la forma de funcionar de las oficinas de enlace e incrementado sus repercusiones.

79. La labor de las oficinas de enlace no es superflua como resultado de la introducción de las tecnologías nuevas. Sólo una presencia y una estructura permanentes pueden crear el conocimiento íntimo, el "trabajo de inteligencia" necesario para obtener la información adecuada a tiempo para influir en las decisiones que cada vez más se negocian con antelación a las reuniones oficiales. Además, al margen de la participación de los funcionarios de la sede en la toma de decisiones mediante videoconferencias, teleconferencias o viajes en misión, sólo la presencia permanente de personal calificado sobre el terreno puede garantizar que se sienten las bases para la adopción de esas decisiones, para que se cumplan y tengan seguimiento. Sólo puede surgir una relación provechosa y duradera de confianza a raíz de un contacto inicial cara a cara (posiblemente reanudado regularmente) que es el motivo último de toda misión diplomática u oficina de enlace.

80. El uso del correo electrónico, las teleconferencias y las videoconferencias ha aumentado considerablemente la corriente de información y la comunicación con las oficinas de enlace, y hecho más

complejo y rápido el proceso decisorio. Las decisiones se toman y la información pertinente se difunde en menos tiempo, a veces incluso en tiempo real, a redes multidimensionales de dependencias de las sedes, oficinas exteriores, misiones diplomáticas, ONG y otros asociados.

81. El Inspector observó, sin embargo, que, a pesar de que las deliberaciones en Nueva York y Ginebra se centran cada vez más en los países, pocas oficinas de enlace intercambian regularmente información por correo electrónico con las oficinas locales y viceversa. Todavía menos de ellas (el PMA en Nueva York, el PNUD y el FNUAP en Ginebra, las comisiones regionales y la oficina de la OMS en Nueva York) utilizan las teleconferencias o las videoconferencias regularmente para comunicarse y adoptar las decisiones. El PMA en Nueva York comunicó que las teleconferencias y las videoconferencias habían resultado sumamente útiles durante las crisis humanitarias para mantener al día a los principales implicados, aportar la perspectiva del terreno a la celebración de las negociaciones, transmitir la posición de las organizaciones correspondientes y mejorar la coordinación interinstitucional. El PMA también hace uso de teleconferencias regulares para intercambiar la información actualizada y temas de interés común con sus oficinas de relaciones externas en Roma, Ginebra y Nueva York. Asimismo, el PNUD organiza teleconferencias semanales con sus oficiales de comunicación en las oficinas de enlace. Antes de esas reuniones, se intercambian correos electrónicos sobre los acontecimientos más importantes para facilitar el debate y la adopción de las decisiones.

82. El Inspector anima a todos los ejecutivos a superar los obstáculos financieros y técnicos para el empleo cotidiano de las nuevas tecnologías de la comunicación y simplificar los arreglos administrativos pertinentes. Los beneficios superan con creces toda inversión razonable, en particular si se evita viajar para celebrar una entrevista.

83. En otro nivel, debe haber una corriente de información dentro de la oficina. Como es fácil y natural que se intercambie en equipos reducidos, habría que administrar con esmero la información en las oficinas más amplias, en particular las que comprenden varias dependencias, con herramientas y un comportamiento que propicien la transparencia y la confianza, como los calendarios en línea de actividades particulares, reuniones periódicas con todo el personal para intercambiar libremente opiniones sobre cuestiones sustanciales y administrativas, sesiones de información y comunicación de información por el personal de misiones, etc. El PMA en Ginebra y el ACNUDH en Nueva York son dos buenos ejemplos a este respecto. El Inspector lamenta, sin embargo, que no todas las oficinas inspeccionadas reúnan estas condiciones.

Recomendación 7

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben velar por que la información pertinente se difunda de manera prudente y amplia entre las oficinas de enlace y sus organizaciones respectivas, así como dentro de las propias oficinas de enlace, utilizando todos los medios de comunicación, como teleconferencias, videoconferencias, reuniones del personal y sesiones de información y comunicación de información por el personal de misiones, para que se divulguen lo más posible.

G. Locales y servicios comunes

84. En Nueva York, sólo el ACNUDH está ubicado en el edificio de la Secretaría de las Naciones Unidas. La mayoría de las oficinas de enlace alquilan locales de oficina (en los edificios DC-I y DC-II) a

la United Nations Development Corporation¹¹ a 59 dólares de los EE.UU. por pie cuadrado por año. La OIT en Nueva York es la única oficina de enlace ubicada en un edificio comercial por 51,64 dólares de los EE.UU. por pie cuadrado por año. En Ginebra, el costo del alquiler en la Casa internacional del medio ambiente y en el Palacio de las Naciones es el equivalente de 50,86 dólares de los EE.UU. por pie cuadrado por año.

85. Las Naciones Unidas prestan servicios de tecnología de la información (TI) mediante acuerdos de nivel de servicios a un costo de 2.000 dólares de los EE.UU. por estación de trabajo en Nueva York por el conjunto de los servicios y de 1.200 dólares de los EE.UU. en Ginebra, una diferencia considerable. En cada centro, los precios y las condiciones varían a razón de las responsabilidades que comparten las Naciones Unidas y las otras organizaciones.

86. En el momento de la inspección, el PNUD en Ginebra prestaba servicios financieros, de TI y de personal a la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD, al OOPS, al FNUAP y a los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), que se dividían el costo.

87. Los artículos y equipo de oficina o los servicios de viaje no siempre se adquieren por conducto de las Naciones Unidas. Algunas oficinas no consideran que tenga ningún valor añadido debido al volumen exiguo de las transacciones y las posibilidades de que haya retrasos. La agencia de viajes de las Naciones Unidas en Nueva York al parecer acepta únicamente los clientes de la Secretaría de las Naciones Unidas y los fondos y programas incluidos en su acuerdo combinado; las oficinas de enlace de los organismos especializados están, pues, excluidas de la prestación de esos servicios.

88. La CCAAP propuso en el párrafo 106 de su informe (A/58/7) crear "un servicio de enlace común consolidado para todos los fondos y programas de las Naciones Unidas actualmente representados en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York". El Inspector opina que, para las oficinas de enlace del sistema de las Naciones Unidas, e incluso para las mismas Naciones Unidas, dada la diversidad de los mandatos, las cualificaciones requeridas, los reglamentos, los procedimientos y los procesos de trabajo, es imposible por el momento integrar otros servicios de las oficinas de enlace.

H. Supervisión

89. El Inspector se cercioró de que servicios internos de supervisión (la FAO en Nueva York y Ginebra, la OIT, la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York, la UNESCO en Nueva York, la ONUDI y el OOPS en Ginebra) o auditores externos (la UNCTAD, el PNUMA, el FNUAP, el ACNUR, el ACNUDH) habían verificado las cuentas de la mayor parte de las oficinas en los últimos años. En algunos casos (la UNESCO en Nueva York, el FNUAP en Ginebra), así se había permitido modernizar las prácticas de gestión que lo necesitaban. El Inspector tomó nota de que no se habían verificado las cuentas de la oficina de enlace más importante en términos de financiación (el PNUD en Ginebra) por muchos años.

90. La oficina del PMA en Nueva York fue evaluada por un consultor en 2004, pero las recomendaciones no tuvieron seguimiento. En el momento de la inspección de la DCI, se llevaba a cabo una evaluación interna a petición de la dirección de la oficina. El Inspector no consignó ninguna otra evaluación de las oficinas de enlace que inspeccionó.

91. El Inspector reconoce que, en términos estrictamente financieros, el nivel de los recursos que administra cada oficina tal vez no justifique una auditoría frecuente de sus finanzas. Por otro lado, la

¹¹ La United Nations Development Corporation es una empresa de beneficio público del Estado de Nueva York que fue creada en 1968 a fin de ayudar a la comunidad de las Naciones Unidas a atender su necesidad de locales de oficina y otras necesidades de bienes raíces.

importancia estratégica de las oficinas de enlace y su relativo aislamiento suponen ciertos riesgos que van más allá de los recursos financieros en cuestión. Por tanto, es crucial que el alcance de la supervisión de estas oficinas sea suficiente, bien mediante una auditoría de la gestión o una evaluación periódica, o ambas cosas, con arreglo a una evaluación de los riesgos adecuada.

Recomendación 8

Los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben pedir a los jefes de los servicios de supervisión que vean por que el alcance de la verificación de las cuentas y la evaluación de las oficinas de enlace sea adecuado.

VI. CONCLUSIONES

92. Estas son las tareas, virtudes y flaquezas de las oficinas de enlace ante la complejidad de su función de representación. La inspección puso de manifiesto que la labor de la mayor parte de las oficinas de enlace, que trasciende con mucho la función tradicional de enlace, es significativa. A este respecto, el Inspector hace suya plenamente la afirmación que el Secretario General hace en su informe (A/59/395) sobre las oficinas de enlace financiadas con cargo al presupuesto por programas de las Naciones Unidas en Nueva York y la hace extensiva a la mayoría de las oficinas de enlace del sistema de las Naciones Unidas: "Estas oficinas de representación (...) aportan unas contribuciones sustantivas al programa de trabajo de sus oficinas principales, a la vez que mantienen una parte muy reducida de sus funciones tradicionales de enlace. Las actividades se centran en cuestiones que requieren la participación de los representantes en reuniones tanto a nivel intergubernamental como en el seno de la Secretaría. Estas oficinas se benefician desde el punto de vista operativo de las tecnologías actuales y tratan de tener la máxima eficacia posible dentro de los limitados recursos presupuestarios de que disponen". El propósito de las recomendaciones formuladas a sus autoridades en este informe es precisamente coadyuvar a que lo hagan.

93. En términos de una inversión rentable, el Inspector dictaminó que:

- En el momento de la inspección (de junio a octubre de 2006), la eficacia en función de los costos de distintas oficinas era menor debido al número insuficiente de puestos (cubiertos) o al hecho de que no estaban suficientemente alejadas de su sede.
- Algunas oficinas de larga data (en particular de los organismos especializados), con funciones tradicionales de representación, tenían posibilidades de tener una gestión más eficiente e innovadora.
- Otras, de una forma más creativa, atraían a funcionarios del cuadro orgánico por medio de todo tipo de arreglos y fuentes de financiación. La FAO, el FNUAP y el PNUD en Ginebra forman parte de este grupo; el Inspector observa que este enfoque ofrece muchas ventajas, pero no está exento de riesgos.
- Un último grupo de oficinas conseguía, con ambiciones legítimas y el rendimiento de un excelente personal sobrecargado de trabajo, hacer mella en sus organizaciones respectivas en términos de influencia y repercusiones. Involucradas en deliberaciones políticas de peso, la autoridad que se les delegaba era importante o informaban directamente (aunque no sólo) a su director ejecutivo (el PMA, el ACNUR, el ACNUDH), o ambas cosas, de modo que estaban mejor capacitadas para prestar asesoramiento e influir en las negociaciones que se celebraban.

94. A juicio del Inspector, la ventaja comparativa de la última categoría de oficinas de enlace es la capacidad y disposición de algunos directores ejecutivos para integrarlas en su visión estratégica de su organización. Se logran resultados extraordinarios además cuando se encuentran los ejecutivos apropiados y se facilita al personal como es debido para que comparta esa visión y la lleve a la práctica.

95. En total, las oficinas de enlace contribuyen a la articulación del sistema de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Ayudan a sus socios en los organismos intergubernamentales e interinstitucionales a entender sus complementariedades, a pensar juntos e interactuar con más naturalidad. De una forma no reconocida en gran medida, permiten que el sistema de las Naciones Unidas sea una sola Organización. Dentro de los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas, estas oficinas son tan discretas, tan secundarias, pero tan indispensables, y (relativamente) poco costosas como un bidón de aceite en una máquina físicamente delicada.

Anexo I

PANORAMA GENERAL DE LAS MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTAR LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
CONFORME A LAS RECOMENDACIONES DE LA DCI

JIU/REP/2007/10

INFORME	Efecto deseado	Las Naciones Unidas, sus fondos y programas										Los organismos especializados y el OIEA												
		Naciones Unidas*	UNCTAD	ONUDD	PNUMA	ONU-Habitat	ACNUR	OOPS	PNUD	FNUAP	UNICEF	PMA	OIT	FAO	OACI	OMS	UNESCO	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
Para acción	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Para información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1 (página 15)	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2 (página 15)	g	L			L	L	L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 3 (página 18)	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4 (página 18)	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5 (página 18)	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6 (página 20)	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7 (página 24)	b	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8 (página 25)	d	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Clave: L: Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión.

E: Recomendación para que el director ejecutivo tome medidas.

: La recomendación no supone que la organización adopte medida alguna.

Efecto deseado: a: una mayor rendición de cuentas; b: la difusión de las prácticas óptimas; c: coordinación y cooperación acrecentadas; d: controles y cumplimiento acrecentados; e: una eficacia mayor; f: importantes economías de fondos; g: una mayor eficiencia; o: algún otro.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 distintas de la UNCTAD, la ONUDD, el PNUMA, ONU-Habitat, el ACNUR, el OOPS.

Sexagésimo tercer período de sesiones
Temas 121 y 127 del programa provisional*

Presupuesto por programas para el bienio 2008-2009

Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre las Oficinas de Enlace en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir adjuntos, para su examen por la Asamblea General, su comentario y los de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación al informe de la Dependencia Común de Inspección sobre las Oficinas de Enlace en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2007/10)¹.

* A/63/150 y Corr.1.

¹ Compilar los comentarios de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre informes de la Dependencia Común de Inspección exige consultas prolongadas y frecuentes con organismos de todo el sistema, lo que a veces retarda la redacción y presentación del informe. La Junta lamenta cualquier inconveniente que ello pueda causar.

Resumen

El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2007/10) examina las cuestiones vinculadas a la función de dichas oficinas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

En el presente informe se exponen las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las recomendaciones formuladas en el informe de la Dependencia. Dichas opiniones se han consolidado sobre la base de la información proporcionada por las organizaciones que integran la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Los miembros de la Junta acogen con beneplácito el detallado estudio incluido en el informe y en términos generales aceptan las recomendaciones que figuran en él. Señalan que las oficinas de enlace proporcionan puntos críticos de contacto, comunicaciones y cooperación con los Estados Miembros, las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como con representantes ante órganos intergubernamentales e interinstitucionales.

I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Las oficinas de enlace en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2007/10) examina los antecedentes de estas oficinas y cómo son utilizadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El informe presenta una definición funcional de las oficinas y estudia sus distintos alcances, características y funciones, así como sus necesidades de recursos y gestión. Todas salvo una de las ocho recomendaciones que recoge el informe están dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones involucradas, y buscan fortalecer el funcionamiento y la eficacia de las oficinas. El informe llega a la conclusión de que en su mayoría, estas oficinas cumplen actividades que trascienden la función tradicional de enlace; y que si bien algunas oficinas no lograban todo lo que su potencial les permite puede decirse que, en general, “las oficinas de enlace contribuyen a la articulación del sistema de las Naciones Unidas en el siglo XXI” y señala que “de una forma no reconocida en gran medida, permiten que el sistema de las Naciones Unidas sea ‘una sola Organización’”.

II. Observaciones generales

2. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación acogen con beneplácito el informe y señalan que aporta un examen excelente de un tema importante. En general, las organizaciones opinaron que las recomendaciones son claras, aunque algunas expresaron su preocupación por el lenguaje general en que están redactadas algunas de las recomendaciones y que dificultaría verificar su aplicación. Además, numerosos organismos señalaron que las recomendaciones incluían elementos que ya habían sido aplicados o decididos por los organismos.

3. Aunque los organismos no formularon comentarios extensos sobre las recomendaciones, muchos aportaron comentarios encaminados a aclarar afirmaciones contenidas en el texto del informe. En el párrafo 2, el informe de la Dependencia Común de Inspección da la impresión de que no se había atendido una solicitud, sea de la Asamblea General o de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Según se señaló en el informe, ya se había presentado un examen general en el documento A/59/395. La Comisión Consultiva formuló varias solicitudes específicas en el contexto de su examen de cada departamento u oficina y, de conformidad con la práctica acostumbrada, se informa sobre las medidas complementarias adoptadas por dichas oficinas en las secciones conexas del presupuesto por programas para el bienio 2008-2009.

4. Algunos organismos aportaron aclaraciones sobre las funciones de las oficinas. Por ejemplo, el párrafo 47 se refiere a la carga de trabajo de la Oficina de las Comisiones Regionales en Nueva York con la prestación de servicios sustantivos a las reuniones de los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, que tienen lugar dos o tres veces al año, como parte de las funciones esenciales de la Oficina y que por lo tanto no son ajena a sus deberes y responsabilidades, como podría sugerirlo inadvertidamente el párrafo. Otro ejemplo aparece en el párrafo 27, el cual da la impresión de que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa

Mundial de Alimentos (PMA) abrieron oficinas en Copenhague “esencialmente para actividades de recaudación de fondos”. En el caso de al menos uno de estos organismos, el PNUD, la principal función de la oficina es prestar servicios de apoyo administrativo y no recaudar fondos; en el caso del PMA, la oficina de Copenhague no tiene función alguna de recaudación de fondos.

5. Otro comentario general de los organismos se refería al análisis que figura en el párrafo 24 del informe de la Dependencia Común de Inspección, que señala la función de Nueva York como “capital política de las Naciones Unidas”. Algunas organizaciones sugirieron que el informe debería mencionar también que periódicamente se celebran deliberaciones sustantivas de organismos que se ocupan de tareas humanitarias y de desarrollo, además de las deliberaciones políticas descriptas en el informe. Análogamente los organismos mencionan el surgimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y de su oficina de apoyo como una esfera importante que ayuda a centrar su participación en las deliberaciones que se celebran en Nueva York sobre los procesos de paz, reintegración y recuperación.

III. Comentarios específicos sobre las recomendaciones

Recomendación 2 de la Dependencia Común de Inspección: Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deben, en base a la evaluación de su(s) oficina(s) de enlace por parte de sus respectivos jefes ejecutivos, reconocer su función estratégica y proporcionarles una financiación básica con cargo al presupuesto ordinario de la organización, que corresponda a las prioridades definidas.

6. Aunque las organizaciones apoyan esta recomendación, señalan que tal como está redactada en la actualidad podría dar la impresión de que numerosos organismos no proporcionan a sus oficinas de enlace una financiación básica con cargo al presupuesto ordinario de la organización, que corresponda a las prioridades definidas. Los organismos señalan muchos casos en los cuales la financiación es suficiente y se proporciona con cargo a los presupuestos ordinarios y básicos, y destacan que la recomendación podría haber indicado más claramente que se refería sólo a aquellos organismos en los cuales no se proporcionan recursos a través del presupuesto ordinario.

Recomendación 6 de la Dependencia Común de Inspección: Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, con espíritu de colaboración y reciprocidad, asegurar que tanto en Nueva York como en Ginebra las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen a su propio personal se extiendan al personal de oficinas de enlace en esas ciudades y alentar al personal de sus propias oficinas de enlace a aprovechar al máximo las posibilidades de aprendizaje que les ofrecen en su lugar de destino las secciones de capacitación de las Naciones Unidas y otros organismos.

7. Las organizaciones apoyan enérgicamente esta recomendación y esperan con interés que el personal de sus oficinas de enlace de Nueva York y Ginebra pueda beneficiarse de las oportunidades de aprendizaje y capacitación ofrecidas por las secciones de capacitación de las Naciones Unidas y otros organismos en esas ciudades.