

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Período de sesiones anual de la
Junta Ejecutiva

Roma, 17 - 20 de mayo de 1999

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN

Tema 8 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/99/8-C
14 abril 1999
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME SOBRE LOS LOCALES COMUNES

Informe parcial sobre el programa de Casas de las Naciones Unidas

El informe adjunto sobre el programa de Casas de las Naciones Unidas ha sido preparado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

El documento resume las diferentes medidas que se han aplicado desde que la Asamblea General, en su resolución 42/196 del 22 de diciembre de 1987, invitara a los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas a examinar y racionalizar con urgencia la estructura de sus oficinas sobre el terreno.

Examina la metodología y el proceso para la selección de Casas de las Naciones Unidas y destaca los beneficios que pueden obtenerse mediante los servicios comunes resultantes de la aplicación del concepto de Casas de las Naciones Unidas. El informe tiene en cuenta las lecciones aprendidas y propone planes para el futuro.

Para la aplicación del programa de Casas de las Naciones Unidas en el próximo bienio, se examinan dos opciones.

En la primera opción se prevé un ritmo de trabajo acelerado, con el estudio de 20 países por año, y se estima que el traslado a locales comunes será viable en diez casos. La segunda se refiere a un ritmo de trabajo más lento, con el estudio de diez países por año, y la previsión de que el traslado a locales comunes será viable en cinco casos. Cada opción va acompañada de las propuestas presupuestarias correspondientes.

El PMA participará en el programa de Casas de las Naciones Unidas en los países en que tiene proyectado intervenir en actividades de desarrollo de mediano a largo plazo. No lo hará en los países en que participa en operaciones de urgencia y/o operaciones prolongadas de socorro y recuperación que presuponen la posibilidad de aumentar y reducir considerablemente la plantilla de personal y trabajar en estrecho contacto con otros asociados, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR)

En el presupuesto requerido por el PMA para participar en el programa de Casas de las Naciones Unidas se tendrán en cuenta sólo los costos previstos relativos a los estudios de viabilidad y los costos estimados de traslado en los países en que el PMA compartirá locales comunes con las demás organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

El funcionario del PMA encargado de coordinar el presente documento es el siguiente:

Director, MS: A. Vercken tel.: 066513-2500

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. El presente documento ha sido preparado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Constituye un informe parcial sobre el programa de Casas de las Naciones Unidas que incluye información sobre los antecedentes del programa, el proceso administrativo aplicado desde finales de 1997, los logros de 1988, las lecciones aprendidas y los planes para el futuro que las cuatro organizaciones tienen proyectado someter a la consideración de sus respectivas Juntas Ejecutivas en relación con el presupuesto de apoyo para el bienio 2000–2001.
2. La Asamblea General, en su resolución 42/196 de 22 de diciembre de 1987, invitó a los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas a que examinaran y racionalizaran con carácter de urgencia la estructura de sus oficinas sobre el terreno. Posteriormente, el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (GCMP), constituido por el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se reunió y examinó las modalidades de aplicación de las disposiciones incluidas en la resolución.
3. Entre las medidas adoptadas figuraba la publicación en 1998 de una declaración conjunta por los jefes ejecutivos de las organizaciones del GCMP en la que solicitaban a sus oficinas sobre el terreno que indicaran que habían examinado claramente las posibilidades de compartir locales comunes antes de renovar los arrendamientos. El mismo año se constituyó el Subgrupo de Locales y Servicios Comunes (el Subgrupo) formado por el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA, con la obligación principal de vigilar los proyectos para el establecimiento de locales comunes, incluidas la planificación, el diseño, la financiación, la construcción y la administración.
4. En su resolución 44/211 de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General pidió a todos los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas que, entre otras cosas, concertaran los arreglos necesarios para establecer locales comunes en el plano nacional. En sus siguientes resoluciones (47/199 y 48/209), la Asamblea General hizo hincapié en la necesidad de establecer locales comunes sin que ello entrañase un aumento de los costos para el sistema de las Naciones Unidas o los países en desarrollo.
5. En el período que va de 1988 a 1992, se inició la construcción de locales comunes en seis países (Cabo Verde, Comoras, Guinea-Bissau, Maldivas, Santo Tomé y Príncipe, y Zambia). Las actividades tropezaron con costos considerablemente superiores a los previstos, principalmente debido a la mala administración de los proyectos y las dificultades para el seguimiento de las actividades de construcción en un entorno descentralizado. Esta evaluación se hizo evidente tras el reciente examen de la ejecución de las actividades emprendido por el PNUD en el marco de su Reserva para viviendas y locales de oficinas sobre el terreno.
6. En 1994, el GCMP adoptó como modalidad preferida para el establecimiento de los locales comunes el sistema de arrendamiento con opción de compra, con arreglo a la cual se preveía que los gobiernos donaran terrenos en los que el GCMP construiría locales financiados por el sector privado. Dieciocho gobiernos donaron terrenos; sin embargo, el programa nunca se aplicó.
7. El programa actual de Casas de las Naciones Unidas es una nueva iniciativa. El 17 de marzo de 1997, el Secretario General, en una carta dirigida al Presidente de la



Asamblea General (A/51/829), explicó su plan para el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas. El plan incluye medidas para lograr una mayor coherencia de programación, planificación y ejecución en el plano nacional. El Secretario General hizo notar que ...“se intensificará la tendencia a establecer locales comunes y arreglos para servicios comunes en el plano nacional. Una ubicación común ahorrará gastos administrativos, lo que beneficiará a los países donde hay programas y servirá para alentar la costumbre de coordinar, cooperar y consultar a diarios”. Posteriormente, el Secretario General decidió que los locales comunes de las Naciones Unidas en los países se denominarían Casas de las Naciones Unidas.

8. En julio de 1997, se estableció el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y las actividades relacionadas con los locales anteriormente ejecutadas por el GCMP pasaron a formar parte de sus atribuciones. En mayo de 1997, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo recibió el encargo de definir un enfoque estratégico para ejecutar el plan del Secretario General a fin de acelerar el establecimiento de locales comunes.

MARCO PARA LA ACCIÓN

9. A fin de apoyar la planificación, aplicación y control eficaces del programa de Casas de las Naciones Unidas se han introducido varios elementos: una definición y criterios claros para la identificación de Casas de las Naciones Unidas, una metodología para la selección y el análisis de las oportunidades para el establecimiento de locales comunes/Casas de las Naciones Unidas adicionales, y un proceso de toma de decisiones ejecutivas para facilitar todo el proceso. Además, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) distribuyó directrices en materia de gestión administrativa a todas las oficinas en los países para prestarles asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al establecimiento de locales comunes y servicios comunes/compartidos. Estos elementos representan una mejora respecto de los arreglos existentes y deberán perfeccionarse aún más para garantizar la máxima eficacia.
10. El 10 de febrero de 1998, el Secretario General ratificó la definición y los criterios para la designación de Casas de las Naciones Unidas. El Secretario General confirmó la denominación ante recomendación del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se propusieron las siguientes condiciones previas mínimas:
 - a) los locales comprenden la oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, las oficinas de todos los directores en los países residentes/representantes de los miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la oficina del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU);
 - b) las organizaciones de las Casas de las Naciones Unidas comparten el compromiso de lograr el objetivo de la eficacia en función de los costos mediante la elaboración de un marco para los servicios comunes;
 - c) además, la finalidad es incluir en Casas de las Naciones Unidas a las oficinas de los directores residentes en los países de todas las organizaciones miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de los demás organismos de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods.



11. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado una metodología para el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas y/o locales comunes:
 - a) el gobierno del país huésped concede gratuitamente un edificio apropiado a la importancia y envergadura de la misión de las Naciones Unidas. Por lo general, esta modalidad supone gastos de renovación por una sola vez, que las organizaciones ocupantes de las Naciones Unidas han de sufragar y que pueden ser superiores a los anteriores costos de operación correspondientes a un año;
 - b) arriendo de un espacio comercial en un edificio apropiado. Esta modalidad presenta el problema característico de la falta de disponibilidad de edificios adecuados y elevados costos de alquiler y mantenimiento;
 - c) la modalidad menos preferida prevé que las organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo emprendan, con su propio dinero, la construcción de un nuevo edificio en un terreno facilitado por el gobierno huésped. Esta modalidad resulta antieconómica, sumamente riesgosa, compleja, difícil de administrar y, como ha demostrado la experiencia anterior, propensa a ocasionar mayores gastos que los previstos.
12. Las modalidades preferidas arriba descritas sustituyen la solución anterior consistente en la donación de un terreno por el gobierno y la construcción de un edificio para oficinas por las Naciones Unidas.
13. En marzo de 1998, el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo estableció el Grupo de Gestión de Servicios y Locales (GGSL), formado por los directores de cada una de las cuatro organizaciones que constituyen el Comité Ejecutivo, con facultad decisoria en materia de servicios y locales comunes. Dicho Grupo tiene la obligación de supervisar al antiguo Subgrupo del GCMP, pasado a denominarse Subgrupo de Locales y Servicios Comunes del UNDG.

CÓMO FUNCIONA EL PROCESO

14. Bajo la dirección del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el equipo en el país inicia el proceso mediante el examen de las oportunidades. El Subgrupo facilita las directrices para el examen. Este examen debe incluir la tabulación de la dotación de personal y las asignaciones de espacios de cada organización, los trazados de los planos, los estudios pormenorizados, el análisis de los costos y de la relación costo-beneficio basándose en el mantenimiento de los arreglos actuales y en las opciones recomendadas y la recomendación consensual del equipo en el país al Subgrupo.
15. El Subgrupo secunda el proceso mediante la evaluación de las opciones propuestas por el equipo en el país, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los costos y beneficios, las fechas críticas de arrendamiento, las consecuencias en los gastos de alquiler y funcionamiento, y los problemas de seguridad. Además, decide si se necesita contratar consultores especializados para que examinen y evalúen las propuestas y, a veces, realicen, bajo su dirección, un análisis de los posibles nuevos locales comunes a fin de determinar la disponibilidad de oficinas ofrecidas por el gobierno huésped o el sector comercial, y los gastos de habilitación del edificio para su ocupación por las Naciones Unidas.
16. El Grupo de Gestión de Servicios y Locales elige la opción y aprueba su financiación. Una vez aprobadas las propuestas y obtenidos los fondos para cada organización, el equipo en el país se encarga de la ejecución bajo el control del Subgrupo.



SERVICIOS COMUNES

17. Hay un amplio consenso con respecto al hecho de que la participación en los arreglos para servicios comunes pueden dispensar considerables beneficios a las organizaciones de las Naciones Unidas. Muchos beneficios pueden obtenerse incluso sin la ocupación del edificio, pero las oportunidades se aprovecharán al máximo con la aplicación del concepto de Casas de las Naciones Unidas. Varios equipos en los países han identificado y aplicado arreglos que han permitido efectuar ahorros y lograr eficacias operacionales.
18. Basándose en las directrices recientemente aprobadas del CCCPO relativas a la gestión administrativa del sistema del Coordinador Residente que comprende la esfera de los servicios comunes, el GGSL seguirá elaborando instrumentos y directrices para el fomento y ejecución de los servicios comunes y compartidos. Como primera medida, el GGSL está reuniendo información sistemática sobre el estado actual de los servicios comunes o compartidos en las oficinas sobre el terreno y sobre la experiencia acumulada en esta esfera, en el marco de un proyecto financiado por un fondo fiduciario del Reino Unido. Valiéndose de esta información y de los mejores procedimientos que se han aplicado, el GGSL elaborará un acuerdo de servicios tipo, normas preestablecidas para el suministro de los servicios, medidas para evaluar la prestación de los servicios, acuerdos para la buena gestión de los servicios comunes y compartidos, así como aspectos relacionados con la responsabilidad y el reembolso de los costos. Es importante examinar conjuntamente los aspectos de los locales y los servicios para darse cuenta de los beneficios de compartir un local para la sinergia y eficacia en función de los costos de las organizaciones en la gestión de las estructuras sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas.

RESULTADOS

19. La nueva metodología aplicada actualmente y el nuevo proceso puesto en marcha ofrecen la oportunidad de lograr la meta del Secretario General de acelerar el establecimiento de los locales comunes. En 1998, se han logrado resultados en varias esferas: reconocimiento oficial de las situaciones existentes de Casas de las Naciones Unidas; misiones de evaluación, que han representado un importante fuente de aprendizaje para la futura gestión del proceso; e identificación de nuevas y posibles Casas de las Naciones Unidas. Más concretamente:
 - a) en 1998 se identificaron veintiocho oficinas que se ajustaban a los criterios fijados para la designación de Casas de las Naciones Unidas (Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bhután, Bulgaria, Cabo Verde, Comoras, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Etiopía, Filipinas, Honduras, Lesotho, Libia, Lituania, Malasia, Maldivas, Nepal, Papua Nueva Guinea, Polonia, Rusia, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, Swazilandia y Turkmenistán);
 - b) las cuatro organizaciones han establecido una base de datos conjunta sobre contratos de arrendamiento para ayudar a la gestión de las oficinas en todo el mundo;
 - c) en el primer año de aplicación de la nueva metodología, se visitaron 16 países (Arabia Saudita, Bangladesh, Bélgica, Bhután, Burkina Faso, Camboya, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Honduras, Kirguistán, Madagascar, Malasia, Mauricio y México). En nueve de estos países (Bangladesh, Bélgica, Burkina Faso, Camboya, Gambia, Honduras, Kirguistán, Mauricio y México) el Subgrupo y consultores externos realizaron evaluaciones pormenorizadas;



- d) dos nuevas Casas de las Naciones Unidas (Líbano y Mauricio) se establecieron oficialmente en 1998, y una (Bélgica) en lo que va de 1999;
- e) en 1999 se prevé que en cuatro países (Belice, Honduras, Letonia y Moldava) se realizará el traslado a nuevos locales que se ajustan a la definición de Casa de las Naciones Unidas;
- f) varios países han presentado propuestas para el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas. Éstas se evaluarán y examinarán utilizando la nueva metodología.

LECCIONES APRENDIDAS

20. Entre algunas importantes lecciones aprendidas figuran:

- a) la modalidad más eficaz en función de los costos para establecer Casas de las Naciones Unidas consiste en asegurar la concesión gratuita de un edificio por el gobierno huésped. Sin embargo, las cláusulas relativas al ofrecimiento de locales para oficinas del Acuerdo básico de asistencia/cooperación con el gobierno huésped de cada una de las cuatro organizaciones no se han armonizado. La armonización de las condiciones de todos colaboradores del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo representará una medida importante que facilitará las negociaciones con los gobiernos;
- b) obtener concesiones de terrenos de los gobiernos para la construcción de un edificio para oficinas por las organizaciones participantes en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la modalidad que entraña más riesgos y la menos preferida para el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas. Se han dado instrucciones a los Coordinadores Residentes para que devuelvan los terrenos concedidos por los gobiernos;
- c) muchas veces, la mudanza a Casas de las Naciones Unidas significa trasladarse a un edificio de mayor categoría; sin embargo, a veces, ello también puede suponer un aumento de los gastos de alquiler y/o mantenimiento. A menudo, incluso si se logran efectuar ahorros generales, los gastos de algunas organizaciones pueden aumentar y los de otras disminuir. La mayoría de las veces, los gastos de habilitación de los locales y reinstalación exigen una financiación inicial que ha de anticiparse y asegurarse en el presupuesto de cada organización;
- d) la nueva metodología exige un esfuerzo de gestión más intenso en la sede, que ha ejercido una presión sobre las capacidades de las cuatro organizaciones, en particular de las más pequeñas, como el FNUAP;
- e) conseguir los conocimientos especializados de profesionales para que colaboren en la evaluación de las propuestas para Casas de las Naciones Unidas ha demostrado ser una medida conveniente. La experiencia de los consultores en materia de bienes raíces internacionales, arquitectura, organización del espacio e ingeniería garantiza una evaluación profesional y una articulación de las opciones imposible de lograr sin su participación. Basándose en la experiencia acumulada por el Subgrupo, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera que la utilización de los conocimientos especializados de profesionales externos es un componente fundamental para la realización de misiones en el lugar, eficaces en función de los costos y de valor añadido, y para analizar eficazmente las propuestas de los equipos en los países;



- f) los canales de comunicación entre la sede y los equipos en los países deben precisarse y reforzarse. El establecimiento del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Grupo de apoyo, la redefinición del Subgrupo, el nuevo GGSL y la aceleración de las actividades para el establecimiento de Casas de las Naciones Unidas exigen facilitar instrucciones claras sobre el terreno acerca de la manera en que funciona el proceso y con quién comunicar.

PLANES PARA EL FUTURO

- 21. Las cuatro organizaciones miembros adoptarán y seguirán la aplicación de las siguientes medidas:
 - a) conversación con el gobierno huésped para conseguir un compromiso mayor para la concesión a título gratuito de locales para el sistema de las Naciones Unidas;
 - b) elaboración y divulgación de carpetas de información a los equipos en los países para ayudarlos a elaborar propuestas más eficaces;
 - c) examen para la aprobación y, cuando corresponda, el seguimiento de la aplicación de las propuestas;
 - d) identificación y divulgación entre los equipos en los países de las mejores prácticas, estrategias y modalidades para el establecimiento de servicios administrativos comunes;
 - e) identificación constante de oportunidades para el establecimiento de locales comunes para recomendarlas al Secretario General a fin de que se les designe como Casas de las Naciones Unidas.

OBJETIVOS Y NECESIDADES DE RECURSOS

- 22. Un plan de acción concreto necesita ir acompañado de recursos adecuados. El Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo propone dos opciones con respecto al ritmo de aplicación: un ritmo acelerado, que supone la evaluación de 20 países por año que conduzca, con un 50 por ciento de posibilidades de obtener buenos resultados, al establecimiento de 30 Casas de las Naciones Unidas antes de finales del año 2004; y un ritmo más lento, con la evaluación de sólo 10 países por año con miras que conduzca, basándose en el mismo supuesto, al establecimiento de alrededor de 15 Casas de las Naciones Unidas antes de finales del año 2004. Las cuatro organizaciones recomiendan decididamente que por lo menos se financie la opción más lenta para respaldar el impulso de la reforma de las Naciones Unidas en esta esfera.



23. El logro de cualquiera de estos objetivos exige la asignación de recursos financieros en dos categorías de gastos:
- a) todos los gastos relativos a las mejoras de los locales arrendados, como servicios de arquitectos, organización del espacio, trabajos de construcción, gastos de reinstalación, mobiliario y equipo;
 - b) planificación, gestión y control, incluidos los expertos que prestan servicios para ayudar en las evaluaciones de las propuestas y los estudios detallados.
24. La gran mayoría de los gastos quedará comprendida en la primera categoría y variará de acuerdo con las situaciones específicas. Las organizaciones pagarán sólo los costos efectivos, según la cantidad de espacio que ocupen, y los gastos resultantes de la reinstalación, la compra de mobiliario y otras partidas conexas. Las diferentes organizaciones compartirán los gastos de la segunda categoría (categoría b) de una manera justa y equitativa acordada con antelación.
25. La opción del ritmo más lento exigirá un importe estimado en unos 12 millones de dólares EE.UU.; la opción del ritmo acelerado alrededor del doble de este importe, o 24 millones de dólares EE.UU. Aproximadamente el 93 por ciento de los gastos totales corresponderán a la categoría a) mejoras de los locales arrendados y esferas conexas, y el restante siete por ciento a la categoría b), específicamente, planificación, gestión y control.
26. La aplicación de cualquiera de estas opciones está supeditada a la disponibilidad de recursos financieros, dado que los proyectos no pueden ejecutarse sin una financiación adecuada. Cada organización deberá examinar atentamente su propia situación financiera al determinar la cantidad de fondos que han de asignarse a este esfuerzo y tratará de obtener la aprobación de su propia Junta Ejecutiva.

