

Distr.
GENERAL

A/AC.96/816
27 de septiembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
44° período de sesiones

ACTIVIDADES DE LA OFICINA DEL ACNUR FINANCIADAS CON FONDOS
VOLUNTARIOS: INFORME CORRESPONDIENTE A 1992 Y 1993 Y
PROYECTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA 1994

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos
Administrativos y de Presupuesto

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Alto Comisionado sobre las actividades del ACNUR financiadas con fondos voluntarios correspondiente a 1992-1993 y el proyecto de presupuesto por programas para 1994, que figuran en el documento del Panorama general (A/AC.96/813), y en las partes I a VI del documento A/AC.96/808. La Comisión ha examinado también los documentos relativos a la actualización de las proyecciones de programación y financiación del ACNUR para 1993 y 1994 (EC/1993/SC.2.CRP.19), Categorización de puestos (EC/1993/SC.2/CRP.25), una propuesta de crear un cargo de inspector de actividades operacionales (EC/1993/SC.2/CRP.28) y una actualización de los locales de la nueva sede del ACNUR (EC/1993/SC.2/CRP.29). Durante el examen de esos informes, representantes del Alto Comisionado sometieron información adicional a la Comisión.

Observaciones generales

2. La Comisión Consultiva recuerda la observación que incluía en su último informe de que estaba teniendo dificultades con el calendario para examinar la presentación de los documentos del Alto Comisionado, ya que esa documentación se presenta a la Comisión Consultiva a comienzos de septiembre y se espera de la Comisión que presente sus observaciones y recomendaciones al respecto a mediados de septiembre para su pronto examen por el Comité Ejecutivo. Teniendo en cuenta el rápido crecimiento del ámbito y complejidad de las actividades del ACNUR, cuyas necesidades proyectadas para 1993 ascienden a 1.414 millones de dólares, la Comisión Consultiva considera que necesita más

tiempo para cumplir adecuadamente sus obligaciones. En consecuencia, la Comisión Consultiva reitera al Comité Ejecutivo su petición de que vuelva a examinar esta cuestión, incluida la presentación de los documentos del presupuesto en una fecha más temprana y la posibilidad de reunirse en una fecha posterior, a fin de que la Comisión Consultiva pueda proceder a un examen detallado de las propuestas del Alto Comisionado.

3. La Comisión examinó a fondo la documentación presentada con los representantes del Alto Comisionado. La Comisión reitera su opinión, que ya exponía en el último informe, de que ha llegado el momento de que el ACNUR presente el proyecto de presupuesto por programas en forma más extensa y transparente. La Comisión opina que el documento del Panorama general debería contener toda la información pertinente de manera concisa para facilitar la adopción de decisiones al Comité Ejecutivo. Opina también que el documento titulado "Panorama general de las actividades del ACNUR, informe para 1992-1993" se ocupa sobre todo de las actividades realizadas durante el corriente bienio y no contiene un análisis detallado del presupuesto por programas para 1994. A este respecto, la Comisión recuerda la observación que hizo en el último informe de que es necesario introducir una mayor transparencia, aplicar las consecuencias administrativas y financieras de las actividades de los programas y proporcionar información más concreta sobre el resultado del presupuesto por programas en el año anterior y sobre las propuestas correspondientes, con cálculos de costos detallados para el próximo año; esas propuestas deberían indicar claramente las partidas de gastos y justificar cualquier aumento o disminución de recursos.

4. La Comisión considera que la información que figura en las partes I a VI del presupuesto de actividades a nivel de país y regional es útil a efectos de información y podría presentarse en volúmenes separados como anexos de un documento general que contuviera el presupuesto por programas del Alto Comisionado. Ese documento reemplazaría al actual documento del Panorama general. A este respecto, la Comisión reitera la recomendación que hizo en su informe de 1991 en el sentido de que la información relativa a las actuales asignaciones globales figuraría en lugar más adecuado en el Panorama general (véase el párrafo 13 *infra*).

5. La Comisión toma nota de que un Grupo de Trabajo sobre Gestión de Programas y Capacidad Operativa del ACNUR hizo una serie de recomendaciones para que la gestión de los programas por países se delegara en mayor medida sobre el terreno, se modificara el ciclo de programación del ACNUR, se introdujera una mayor flexibilidad presupuestaria mediante los instrumentos de ejecución y un procedimiento racionalizado, simplificado e integrado de presentación de informes a la sede (párr. 39). La Comisión señala además que las recomendaciones se hallan resumidas en un documento de sesión (EC/1993/SC.2/CRP.20), del que no pudo disponer la Comisión durante su examen de las recomendaciones, que ya están siendo aplicadas (párr. 40). La Comisión opina que las recomendaciones que tengan una repercusión sobre la gestión de los programas del ACNUR y sobre las operaciones deben ser expuestas con detalle en el documento del Panorama general para que las examine la Comisión Consultiva y las evalúe el Comité Ejecutivo antes de proceder a su aplicación.

6. A este respecto, la Comisión observa que el ACNUR continúa preparando en forma resumida gran número de documentos de sesión sobre actividades de programas y cuestiones presupuestarias y financieras (véase el párrafo 1 *supra*) destinados al Comité de Asuntos Administrativos y Financieros que no se incluyen en los documentos del presupuesto. Además, la Comisión no pudo disponer de una serie de documentos de sesión que fueron publicados en 1992. La Comisión reitera su recomendación de que el documento del Panorama general contenga información concreta y concisa acerca de todas las cuestiones que tengan consecuencias administrativas y presupuestarias de las que se informe al Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros durante el ejercicio presupuestario en curso. La Comisión no ve motivo alguno para que las importantes cuestiones que tienen consecuencias administrativas y financieras no se presenten como propuestas formales y se incluyan en el documento del Panorama general.

Panorama general de las actividades del ACNUR, informe para 1992-1993
(A/AC.96/813)

7. La Comisión opina que los costos de la sede relativos a las actividades del ACNUR no se presentan de una forma transparente. La Comisión llega a la conclusión de que en el Panorama general es necesario incluir una sección separada sobre las actividades de la sede y los costos conexos. Por ejemplo, en el cuadro V.7 se indica la plantilla general de personal pero no figura un desglose de puestos por divisiones de la sede. Dado el gran aumento de puestos en la sede, de 530 en 1990 a 749 en 1993, lo que supone un incremento del 40% en los tres últimos años, la Comisión considera indispensable justificar si todas las funciones existentes y adicionales han de ser llevadas a cabo en la sede, teniendo en cuenta que Ginebra es uno de los lugares de destino más caros y la escasez de espacio de oficinas. Por ejemplo, según el anexo II de la parte VI, existen 157.6 años de trabajo destinados a la coordinación regional en la sede, con lo que resulta la dependencia orgánica más amplia. La Comisión opina que es necesario justificar todos los puestos de coordinación regional en la sede.

8. La Comisión señala bajo gestión y ejecución de programas que, en abril de 1993, la que fuera División del Contralor se desdobló en dos nuevas divisiones, a saber, la División del Contralor y de Servicios de Gestión y una División de Programas y Apoyo a las Operaciones. La Comisión estima que la reestructuración de la sede del ACNUR se debería haber expuesto minuciosamente en el documento del Panorama general, con una justificación detallada, una estructura orgánica revisada y con las consecuencias administrativas y presupuestarias. Por otra parte, las reformas de gestión relativas a la anunciada flexibilidad presupuestaria y la racionalización del proceso de presentación de informes se deberían haber detallado para que las examinaran la Comisión Consultiva y el Comité Ejecutivo.

9. En lo que respecta a las actividades de los programas, la Comisión observa que según el cuadro V.4, se proyecta que las asignaciones de los Programas generales disminuyan del 35 al 29% de todas las fuentes de recursos y que los Programas especiales aumenten del 63 al 69%. La Comisión observa que un 70% aproximadamente de las operaciones del ACNUR son financiadas con cargo a los

Programas especiales y que de esas actividades se informa la mayor parte de las veces después de su ejecución, en tanto que el examen legislativo previo se aplica sobre todo a los Programas generales. La Comisión opina que el ACNUR debería cerciorarse de que los Programas especiales no contienen ningún elemento que lógicamente debiera figurar en los Programas generales. Por otra parte, el ACNUR debería explorar medios y arbitrios de mejorar la supervisión legislativa y el control de las actividades y gastos conexos de los Programas especiales.

10. Según el cuadro 4 del resumen, la asignación revisada para 1993 en el marco de los Programas generales para el total de actividades programadas asciende a 371,7 millones. La Comisión estima que la información proporcionada por el sector del presupuesto no explica plenamente las asignaciones y las necesidades que se han de complementar a nivel del sector actividad. A petición suya, la Comisión fue informada de que la asignación revisada para 1993 por concepto de gastos de apoyo a las operaciones de los organismos (31,9 millones de dólares) está integrada por la gestión de proyectos generales (27,1 millones de dólares), capacitación (1,4 millones de dólares), información pública (0,7 millones de dólares), planificación/estudios (0,4 millones de dólares), construcción de oficinas/viviendas (0,4 millones de dólares) y otro apoyo operacional (2,0 millones). La Comisión cree que el 61% de aumento en los gastos de apoyo a las operaciones de los organismos en 1993 se debería haber justificado en el documento del Panorama general.

11. En relación con los transportes (38,3 millones de dólares), la Comisión fue informada de que esa partida está integrada por transporte interno de artículos alimenticios y no alimenticios (21,3 millones de dólares), otras actividades de transporte/logística (4,6 millones de dólares) y otros servicios, que incluyen 10,8 millones en gastos de transporte, almacenamiento y manipulación internos (TAMI) que se espera sufragar con cargo al Programa Mundial de Alimentos (PMA). A este respecto, la Comisión recuerda, como en su último informe, que de conformidad con el nuevo acuerdo sobre la división de responsabilidades entre el PMA y el ACNUR, que entró en vigor el 1º de enero de 1992, el PMA ha asumido la plena responsabilidad de la movilización de recursos y asume gradualmente la responsabilidad operacional del TAMI. La Comisión opina que el alcance de las responsabilidades y el nivel de recursos financieros del PMA en el marco del TAMI no se expone con claridad en el Panorama general (párrs. 46 a 49) y se debe detallar, teniendo en cuenta que el PMA debía aumentar sus fondos en virtud de ese acuerdo y asumir la plena responsabilidad del TAMI. La Comisión recomienda que el Panorama general incluya un desglose en el que figuren las diversas actividades y el nivel de recursos en el marco de los transportes y obligaciones conexas del ACNUR y del PMA en el marco del TAMI.

12. Cuando la Comisión lo solicitó, le fue proporcionado un desglose de los presupuestos ejecutados por el ACNUR y otras organizaciones colaboradoras en la ejecución (gubernamentales y no gubernamentales) en relación con el presupuesto total actualizado de 1.270 millones de dólares en fondos voluntarios que figura en el documento E/1993/SC.2/CRP.19. La Comisión estima que esa información y las observaciones al respecto figurarían más apropiadamente en el documento del Panorama general.

13. La Comisión reitera su opinión de que el ACNUR debería volver a considerar el actual desglose entre asignaciones globales y asignaciones por país. La Comisión estima que es necesario introducir más transparencia pasando algunas asignaciones globales a asignaciones por país. Por ejemplo, la Comisión opina que algunas asignaciones de los Programas generales como cuidado y mantenimiento (párrs. 6.0.7 a 6.0.9) y repatriación voluntaria (párr. 6.0.10) podrían incluirse en las asignaciones del país de que se trate, lo que consolidaría la gestión de los programas y aumentaría la transparencia de su presentación.

Propuesta de crear un cargo de inspector de actividades operacionales (EC/1993/SC.2/CRP.28)

14. El Comité observa que la finalidad de crear el cargo de inspector de actividades operacionales es proporcionar al Alto Comisionado una nueva herramienta de gestión destinada principalmente a permitir al Alto Comisionado disponer de una evaluación general del rendimiento del ACNUR sobre el terreno en términos de calidad global de representación, logro general de objetivos y rendición general de cuentas desde el punto de vista administrativo/financiero (párr. 4). La Alta Comisionada opina que ese cargo le permitiría "apoyar toda la gama de actividades de protección y asistencia del ACNUR sobre el terreno y garantizar que los sistemas, estructuras y bienestar del personal fueran tales que facilitarían la persecución de los fines del ACNUR en un país determinado". La Comisión observa que el inspector examinaría la gestión global de las oficinas y el bienestar del personal, así como el ambiente de trabajo, la seguridad, la moral y las condiciones de vida, y evaluaría al mismo tiempo la calidad y eficacia de la representación del ACNUR, como las relaciones de trabajo con el Gobierno huésped, los organismos colaboradores del ACNUR en la ejecución y otros programas y fondos de las Naciones Unidas. Además, la Alta Comisionada podría dar instrucciones al inspector para que evaluara el rendimiento de las diversas dependencias funcionales de la sede que proporcionan apoyo a las operaciones sobre el terreno.

15. La Comisión estima que las funciones propuestas para el inspector son muy amplias y abarcan toda la gama de actividades del ACNUR, la estructura, organización y gestión de sus actividades de los programas así como sus relaciones de trabajo internas y externas. A petición suya, la Comisión fue informada de que no existe una descripción de empleo para el cargo propuesto. La Comisión señala que la propuesta creación de un cargo superior a nivel de D-2 necesita ser justificada y que, a fin de evitar duplicaciones, sus funciones deben ser claramente definidas, sobre todo en relación con las responsabilidades que ahora desempeña el personal existente en el ACNUR, la Secretaría de las Naciones Unidas y otros órganos de la Organización.

16. A este respecto, la Comisión señala la necesidad de aclarar la relación funcional del propuesto cargo de Inspector del ACNUR con una serie de dependencias del ACNUR ya existentes que realizan algunas de esas funciones, como la Dependencia Central de Evaluación y la División de Gestión de Recursos Humanos, así como con el recientemente designado Subsecretario General de Inspecciones e Investigaciones de las Naciones Unidas que tiene a su cargo la Dependencia Central de Evaluación, la Dependencia Central de Vigilancia, la

División de Auditoría Interna y el Servicio de Consultas Administrativas de las Naciones Unidas (ST/SGB/262 y 263).

17. La Comisión señala que no está claro cuáles son las funciones propuestas para el inspector que no están siendo desempeñadas ya por el personal actual; la Comisión no está convencida de que esas funciones no puedan realizarlas algunas de las dependencias ya existentes del ACNUR o de las Naciones Unidas. La Comisión considera que algunas de las funciones de ese puesto corresponden en mayor medida al apoyo para la evaluación y gestión que a la inspección, y que podrían ser realizadas por el Alto Comisionado Adjunto y los dos asesores superiores de gestión de la nueva División del Contralor y de Servicios de Gestión.

18. La Comisión observa que el inspector sería designado por la Oficina del Alto Comisionado, establecería un estrecho vínculo con esa Oficina, prepararía el programa de trabajo y las visitas sobre el terreno en consulta con el Alto Comisionado y presentaría informes estrictamente confidenciales al Alto Comisionado tras compartir sus observaciones y recomendaciones con el representante a cargo de la Oficina Regional/Auxiliar competente (párrs. 6 a 8). La Comisión no estaba del todo convencida de que, sin una vinculación directa con el órgano legislativo del ACNUR, la designación propuesta por el Alto Comisionado, las atribuciones, el programa de trabajo y el procedimiento de presentación de informes confirieran al inspector la necesaria independencia y autoridad para realizar sus funciones con eficacia.

19. En vista de lo cual, la Comisión opina que es necesario disponer de más información y de una justificación detallada para establecer un cargo de Inspector de Actividades Operacionales en el ACNUR. Por consiguiente, la Comisión recomienda al ACNUR que realice un estudio y evalúe todos los aspectos de la propuesta creación del puesto de inspector en relación con las funciones pertinentes que en la actualidad llevan a cabo el ACNUR, la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones y otros órganos de las Naciones Unidas, y presente un informe detallado y amplio al Comité Ejecutivo por conducto de la Comisión Consultiva durante el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General. Esa propuesta debería definir claramente las funciones del inspector y las atribuciones y operaciones propuestas en el contexto del actual proceso de reestructuración y reforma de las Naciones Unidas con miras a mejorar la relación costo/beneficio y la eficacia y evitar duplicaciones.

Categorización de los puestos (EC/1993/SC.2/CRP.25)

20. La Comisión elogia a la Alta Comisionada por el mejoramiento de la categorización de los puestos en curso y acoge complacida los progresos conseguidos. La Comisión señala que la propuesta categorización en dos grupos -puestos de programas y puestos relacionados con el apoyo y administración de los programas- es más pragmática y hace que el análisis de los puestos sea más transparente. Sin embargo, la Comisión considera que la propuesta categorización se puede mejorar aún más y que es necesario definirla con mayor precisión.

21. La Comisión recuerda que el objetivo de esta operación es establecer definiciones utilizables y razonables con el fin de determinar los costos de apoyo y administración de los programas frente a los costos de los programas y hacer que la exposición de los dos grupos sea más transparente. La Comisión reconoce que cuando algunas funciones encajen en ambos grupos habrá que dar muestras de flexibilidad y pragmatismo en el trato de esos puestos. Sin embargo, la Comisión observa que 30 puestos de la Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado figuran como puestos de programas aunque sus funciones se refieren en gran parte a apoyo y administración de los programas más que a los propios programas. A petición suya, la Comisión fue informada de que en la División de Programas y Apoyo a las Operaciones hay 135 puestos, 81 puestos de programas y otros 54 que se ocupan de casos de emergencia, de adquisiciones y de funciones operacionales. La Comisión opina que las funciones de adquisición corresponden en mayor medida al apoyo a los programas que a los gastos de los programas. Además, 44 puestos de la División de Relaciones Exteriores figuran como puestos de programa mientras que las funciones relativas a la movilización de fondos y actividades operacionales podrían figurar en el marco del apoyo y la administración de los programas.

22. En consecuencia, la Comisión considera que los costos de apoyo y administración de los programas se han subestimado y que el número de puestos de programas y apoyo a las operaciones (376) comparado con el de los puestos de programas (373) debería ser más elevado. La Comisión confía en que el ejercicio actual conducirá a una mejor definición de los gastos de los programas para diferenciarlos de los gastos administrativos y de apoyo a los programas.

Locales de la nueva sede del ACNUR (EC/1993/SC.2/CRP.29)

23. La Comisión observa que el edificio de Montbrillant ha sido proyectado de modo que tenga capacidad para 720 personas, en tanto que el número de puestos aprobados para el 1º de enero de 1994 asciende ya a 749 (párr. 6). A este respecto, la Comisión recuerda la proyección que hizo el ACNUR en 1992 (EC/SC.2/1992/CRP/Rev.1) de que el personal de la sede aumentaría de 597 puestos a unos 620 y que quedaría como mínimo una reserva de 400 m² de espacio para una posible ampliación, para alquilar espacio al sistema de las Naciones Unidas o para actividades relacionadas con el ACNUR. En vista de lo cual, la Comisión manifiesta su preocupación por el hecho de que ya antes de la proyectada ocupación del nuevo edificio por el ACNUR en mayo de 1994, los nuevos locales de la sede sean demasiado exigüos y que "se necesitarán nuevas oficinas con carácter permanente". La Comisión observa que, en realidad, el ACNUR ha alquilado ya otros 305 m² de espacio de oficinas cerca de Montbrillant.

24. La Comisión fue informada de que el personal de la sede del ACNUR (o el número resultante del cálculo en años de trabajo) había aumentado de 530 puestos en 1990 a 749 en la actualidad. A este respecto, la Comisión recuerda la observación que hizo en su informe de 1991 de que en la medida en que el ACNUR consiga aumentar la proporción de su personal sobre el terreno, disminuirá la presión sobre el espacio de la sede. Teniendo en cuenta que el potencial de crecimiento del ACNUR debido a emergencias imprevistas y a

posibles aumentos considerables en el nivel de la asistencia humanitaria, la Comisión considera evidente que los nuevos locales de la sede no resuelven las necesidades de espacio del ACNUR a largo plazo y que continuarán las dificultades actuales derivadas de funcionar en distintos edificios.

25. La Comisión observa que el mantenimiento de los edificios cuesta 980.000 francos suizos, que se suman al alquiler anual estimado en 3.748.000 francos suizos (párr. 12). A petición suya, la Comisión fue informada de que entre los costos de mantenimiento figuran costos administrativos, sueldos de dos obreros de mantenimiento y un técnico, así como primas de seguro del nuevo edificio. La Comisión opina que los gastos de mantenimiento, cifrados en el 26% aproximadamente del alquiler, son muy elevados y que el ACNUR debería entablar negociaciones con las autoridades suizas con el fin de reducir esos costos.

26. Al considerar las enormes consecuencias administrativas de este proyecto y los considerables fondos que entraña, la Comisión estima que el ACNUR carece del necesario apoyo técnico profesional para negociar los acuerdos más adecuados y con mejor relación de costo beneficio. La Comisión observa que es urgente disponer de más asesoramiento técnico y especializado, sobre todo en materia técnica y de financiación de fincas urbanas, durante las actuales negociaciones antes de llegar a un acuerdo definitivo sobre el edificio

27. La Comisión no está satisfecha con el grado de información que proporciona el documento. Por ejemplo, en lo que respecta a la inclusión de una cláusula de "opción de compra" en el contrato de alquiler, como recomendaba la Comisión, el ACNUR sigue considerando que el alquiler del edificio de Montbrillant es la mejor opción (párr. 2) sin explicar por qué llega a esa conclusión. La Comisión observa que en la propuesta relativa a los locales de la sede se debería haber incluido un análisis financiero detallado de los gastos de alquiler o de compra del edificio durante un período de 30 años en términos de valor nominal y valor actual, teniendo en cuenta los considerables costos que entraña, la inversión a largo plazo y el activo que supone la propiedad de la sede por comparación con los costos de alquiler que aumentan ampliamente en Ginebra.
