



Consejo Ejecutivo

98ª reunión

Santiago de Compostela (España), 4-6 de junio de 2014

Punto 3 II) e) del orden del día provisional

CE/98/3 II) e)
Madrid, 23 de mayo de 2014
Original: inglés

Informe del Secretario General

Parte II: Asuntos administrativos y estatutarios

e) Informe de la Dependencia Común de Inspección

1. En el presente documento, el Secretario General transmite al Consejo Ejecutivo el resumen del informe de la Dependencia Común de Inspección, titulado « Inspección de seguimiento del Examen de la gestión y administración en la Organización Mundial del Turismo (OMT) de 2009» (véase el Anexo). El informe completo se encuentra disponible como documento de referencia (JIU/REP/2014/5).
2. Se pide al Consejo Ejecutivo que tome nota del informe de la Dependencia Común de Inspección y decida sobre los nuevos pasos que deberían darse en lo que respecta a la posible aplicación de sus recomendaciones.



RESUMEN**Inspección de seguimiento del Examen de la gestión y administración en la Organización Mundial del Turismo (OMT) de 2009****JIU/REP/2014/5**

La Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas (DCI) tiene el mandato de proporcionar opiniones independientes respecto de todos los asuntos que influyan en la eficiencia de los servicios y en la debida utilización de los fondos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹. Por esta razón, cinco años después de que la OMT se convirtiera en miembro del sistema, la DCI decidió ayudar a la organización a beneficiarse de los valores de las Naciones Unidas, así como de las buenas prácticas y lecciones extraídas por otras organizaciones del sistema (órganos rectores y secretarías) en actividades (administrativas) similares. La Dependencia llevó a cabo en 2009 un Examen de la gestión y administración en la OMT. El informe (en adelante, el Examen de 2009) se publicó como JIU/REP/2009/1. El Examen de 2009 señaló numerosas áreas de mejora y armonización en las prácticas de gestión y administración de la OMT. Se estudiaron especialmente la estructura y la gobernanza, la planificación estratégica y la presupuestación, los recursos humanos, la supervisión y la cooperación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y entidades del sector privado. Formalmente, además de una recomendación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, se formularon 24 recomendaciones para consideración de la OMT: 11 iban dirigidas a sus órganos legislativos (Asamblea General y Consejo Ejecutivo) y 13 a su Secretario General, solicitando una actuación². Dada la naturaleza extensa de las recomendaciones y la posterior falta de seguimiento aparente, la DCI decidió evaluar cuántas de sus recomendaciones se habían aceptado y aplicado en el periodo de cinco años transcurrido y en qué medida han repercutido en la Organización en el contexto cambiante de sus actividades de gobernanza, financiación, administración y gestión.

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

¹ Véase el artículo 5 del Estatuto de la DCI. Este Estatuto fue el anexo de la resolución 31/192 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y puede encontrarse fácilmente en la web de la DCI: www.un.jiu.

² Si bien las recomendaciones se numeraron del 1 al 24, más una última dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, cabe señalar que, en la práctica, la resolución 15 (a, b y c) había de contarse como tres recomendaciones, 15 a), 15 b) y 15 c), en términos de seguimiento, elevándose así el total a 27. En el Anexo 1 se relacionan todas las recomendaciones del Examen de 2009, con una referencia doble a los párrafos del Examen de 2009 original y los del presente informe de la inspección de seguimiento.

³ A/19/11

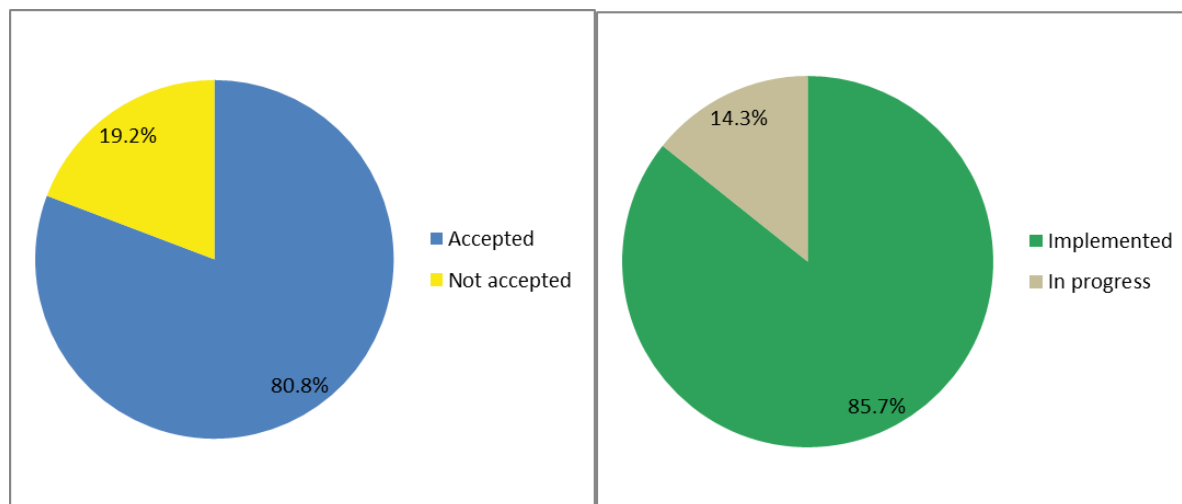
⁴ A/RES/602(XIX)

áreas de gestión y administración, el Inspector valora notablemente, más allá de algunas referencias explícitas al Examen de 2009, la convergencia del análisis y los compromisos que figuran en el Libro Blanco con el contenido de la mayoría de las recomendaciones del Examen de 2009. Con pocas excepciones, el Libro Blanco podría considerarse como un plan de aplicación.

El Examen de 2009 llegó oportunamente, ya que el año 2009 fue un año de inflexión en la gobernanza y la cultura de la OMT. A partir de ese Libro Blanco, que se convirtió en documento de referencia para la OMT, la Organización ha procedido a su profunda reforma participativa, preparada con la implicación activa de todas las partes. Naturalmente, abordaba sus funciones administrativas, no solo en términos de estructuras y mecanismos, o incluso de modernización, sino también con una nueva mentalidad que daba vida a los valores de las Naciones Unidas que sustentan también el trabajo de la DCI. Todo ello facilitó sin duda la aceptación y aplicación de la mayor parte de las recomendaciones del Examen de 2009 por parte de los diversos interlocutores, tal como se muestra en este informe.

Al mismo tiempo, la información facilitada en agosto de 2013 por la Secretaría de la OMT a la DCI a través de su nuevo sistema de seguimiento en línea, y según la cual el índice de aceptación de las recomendaciones del Examen de 2009 era del 100 por ciento y el índice de aplicación de las recomendaciones aceptadas era del 75 por ciento, era excesivamente optimista y no era exacta. Una inspección atenta traza un cuadro más realista del comportamiento general: de las 24 recomendaciones dirigidas a la OMT⁵, se han aceptado 21 (80,8 por ciento) y de ellas, se han puesto en práctica 18 (85,7 por ciento, tal como se muestra en el siguiente gráfico. En el anexo I a este informe encontrarán una lista de las recomendaciones en la que se refleja su situación.

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



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

En el ámbito de la supervisión, un comportamiento general de este tipo, como se explica en este informe, es ya bastante significativo y muy satisfactorio tanto para la DCI como para la

⁵ Si bien las recomendaciones están numeradas del 1 al 24, con una recomendación 25 dirigida a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la recomendación 15 debería contar como tres recomendaciones: 15 a), 15 b) y 15 c).

Organización. Al mismo tiempo, las constataciones del presente informe deberían permitir a la OMT concentrarse en:

- aquello que no se ha conseguido aún en lo que respecta a sus compromisos previos;
- las pocas áreas en las que no se han aceptado las recomendaciones del Examen de 2009; y
- algunos temas nuevos, planteados durante esta inspección de seguimiento, y que han dado lugar a recomendaciones no vinculantes (es decir, menos formales) o sugerencias encaminadas a ayudar a la Organización a conseguir nuevas mejoras.

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

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

El camino a seguir

Recomendaciones aceptadas y aplicadas que exigen actividades continuadas

Entre las recomendaciones que han de cumplirse enteramente hay dos temas prioritarios para la agenda administrativa reciente, presente y futura de la Secretaría:

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

Sobre el primer punto, la DCI ha enviado una carta sobre asuntos de gestión al Secretario General, en la que se analiza en detalle la labor de la Organización en este aspecto, y se establece la relación con los modelos de referencia afines, publicados por la DCI en 2010. Sobre el segundo punto, dada la multiplicidad y la rápida transformación de los contextos, y teniendo en cuenta los resultados inciertos de la negociación en curso, se estima difícil que la DCI pueda suministrar información fiable y actualizada a tiempo para la reunión de junio de 2014 del Consejo Ejecutivo en curso. Todo ello podría también complementar la aplicación de la recomendación 2 sobre las modalidades de cooperación con las respectivas fundaciones y oficinas.

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

Recomendaciones aceptadas que quedan por aplicar

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

Aunque aceptada en principio, la **recomendación 22** está lejos aún de aplicarse en los distintos aspectos de la función de supervisión, una responsabilidad importante y común entre los directores y miembros de los consejos de administración del sector privado, que en la OMT recae en el Secretario General y en los miembros del Consejo Ejecutivo y de la Asamblea General. En una Organización con tantas restricciones, inclusive financieras, el desarrollo de servicios de supervisión, en particular de intervención de cuentas y evaluación internas, se convierte en una de las pocas maneras de valorar si se está haciendo un uso eficiente y efectivo de los recursos financieros y humanos. El Inspector alienta las iniciativas recientes adoptadas en este sentido en un ámbito en el que la OMT va muy por detrás de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en el que algunas de esas organizaciones y la DCI están dispuestas a ayudar.

Recomendaciones no aceptadas

La DCI reitera la importancia crítica de sus cinco recomendaciones previas que no han sido aceptadas. Es consciente de que el reducido tamaño de la Organización, así como la crisis financiera y la notablemente estricta política presupuestaria consiguiente, impuesta durante largo tiempo por sus principales contribuyentes, a pesar del constante crecimiento de las actividades turísticas como fuente de ingresos, no están ayudando a cumplir los requisitos de la reforma con suficiente certeza.

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

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

No está claro por qué las autoridades de la OMT no han aceptado la **recomendación 8** en relación con «el marco elaborado por la DCI para la gestión basada en los resultados». Esta recomendación proponía concebir las actividades de la Organización en sintonía con las modernas prácticas de gestión de acuerdo, en primer lugar, con los resultados que esperan obtener sus beneficiarios, más que en términos del volumen de aportaciones y actividades desarrolladas rutinariamente. Es algo de

sentido común y una cuestión de mentalidad, y no un nuevo y complejo sistema. Sin embargo, implica ciertos cambios en los comportamientos administrativos habituales y requiere cierta formación basada en casos concretos. Los comentarios de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) sobre el informe correspondiente de la DCI7 han sido muy positivos, habiéndolo calificado de «valioso instrumento de referencia» sobre el tema, y habiendo mencionado su conformidad en términos generales con sus constataciones y conclusiones. La mayor parte de los demás organismos especializados y entidades de las Naciones Unidas han adoptado en un momento dado el concepto y los modelos de referencia afines, teniendo en cuenta sus especificidades. ¿Por qué no podría la OMT pensar en una transformación gradual hacia nuevas formas de hacer las cosas, como ha hecho con éxito en otras esferas?

Respecto a la recomendación 15 b) que alienta al Secretario General a elaborar una norma que defina las circunstancias excepcionales en las que se puede conceder la extensión de los contratos más allá de la edad de jubilación, el jefe ejecutivo informó al Inspector de que no había preparado esa norma porque, al asumir su mandato, inicialmente no prolongaba ningún contrato más allá de la edad obligatoria de jubilación. Sin embargo, con el tiempo, había considerado que algunos funcionarios eran demasiado valiosos como para dejarlos marchar y, por lo tanto, a algunos se les había ofrecido una prolongación de su contrato (por un máximo de uno o dos años). Tomó esas decisiones al amparo del artículo 288 del Estatuto del Personal, que le concede la autoridad para tomar ese tipo de decisiones. El Inspector no añade más comentarios sobre este tema.

El Inspector sigue sin entender por qué la más pequeña de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas necesita más interventores de cuentas externos que cualquier otra organización, con excepción de la Secretaría de las Naciones Unidas. Esta práctica no concuerda con la confianza deseable de un órgano legislativo en la profesionalidad del jefe y del personal de la institución fiscalizadora superior. Además, la pluralidad de los interventores de cuentas externos les exige consensuar numerosos elementos de su participación, dificultando su labor tanto para ellos mismos como para algunos de sus asociados en la Secretaría, empezando por el equipo de IPSAS. El Inspector es consciente de que enmendar los Estatutos exige mucho tiempo, debido al proceso de ratificación. Sin embargo, la experiencia demuestra que una vez adoptada una decisión de principios por la Asamblea General, su aplicación puede efectuarse de manera voluntaria. Además, al igual que ocurre con cualquier otra función de supervisión, no se considera un enfoque sensato, en términos de independencia, tener durante demasiado tiempo a la misma institución fiscalizadora superior. Como se ha recomendado en los informes pertinentes de la DCI, la solución es la rotación, especialmente para una cartera de poco peso.

Temas nuevos

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

⁷ A/59/617/Add.1 sobre el informe de la DCI « Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas » (JIU/REP/2004/5=(A/59/617), https://www.unju.org/es/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2004_5_Spanish.pdf

⁸ «No se mantendrá en servicio a los funcionarios después de la edad de jubilación señalada por el Reglamento del Personal. En casos excepcionales, el Secretario General podrá retrasar uno o dos años dicho límite de edad en interés de la Organización».