

Informe sobre la Comisión económica para Africa:

**Cuestiones de programación, operaciones, reestructuración,
y descentralización en el plano regional**

Preparado por

Alfred N. Forde

y

Miljenko Vukovic

Dependencia Común de Inspección



Dependencia Común de Inspección

**Ginebra
Enero de 1981**

INFORME SOBRE LA COMISION ECONOMICA PARA AFRICA:

Cuestiones de programación, operaciones, reestructuración
y descentralización en el plano regional

Preparado por Alfred N. Forde y Miljenko Vuković

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. <u>El marco regional</u>	1 - 10	2
II. <u>El programa general</u>	11 - 21	5
III. <u>El proceso de programación</u>	22 - 55	10
A. El marco de la programación y el Plan de Lagos ...	24 - 26	10
B. Programación conjunta	27 - 36	11
C. Programación interna	37 - 42	13
D. Control y evaluación	43 - 45	15
E. Nuevos criterios regionales de programación	46 - 55	16
IV. <u>Operaciones</u>	56 - 96	20
A. Gestión	57 - 68	20
B. Personal	69 - 82	23
C. Centros Multinacionales de Programación y Operaciones (MULPOC)	83 - 96	27
V. <u>Aplicación de las medidas de reestructuración y descentralización</u>	97 - 128	31
A. Reestructuración	98 - 110	31
B. Descentralización	111 - 128	34
VI. <u>Conclusiones y recomendaciones</u>	129 - 144	43
A. Organización del sistema de las Naciones Unidas ..	134 - 137	44
B. Naciones Unidas	138 - 141	45
C. Comisión Económica para Africa	142 - 144	47

I. El marco regional

1. Africa es una región dotada de inmensos recursos naturales, de una población joven y dinámica de unos 470 millones de habitantes y de una rica diversidad de culturas. No obstante, de los 31 países "menos adelantados" del mundo, 21 se encuentran en Africa, y su desarrollo económico y social es todavía frágil. Prácticamente, la mitad de los refugiados mundiales se encuentran en Africa, y cerca de la mitad de la superficie de Africa está sujeta a la sequía y la desertificación. Las economías africanas dependen todavía en grado considerable del sistema económico internacional actual en cuanto a sus necesidades de desarrollo, y las naciones africanas todavía no han pasado del antiguo sistema colonial a las nuevas estructuras necesarias para la autonomía colectiva y los esfuerzos conjuntos.

2. La Comisión Económica para Africa (CEPA) ha sido un catalizador del desarrollo desde su creación en 1958, un decenio después del establecimiento de las comisiones regionales para Europa (CEPE), para Asia y el Lejano Oriente (en la actualidad CESPAP) y para América Latina (CEPAL), y 15 años antes de la Comisión para el Asia Occidental (CEPAO). La CEPA ha tratado de proporcionar una base para el análisis y la investigación de los problemas africanos, de facilitar las corrientes de información entre los países, de asesorar a sus miembros y de promover y participar en políticas y actividades coordinadas para el desarrollo económico y social de Africa.

3. En el decenio de 1960, la CEPA se convirtió en una organización exclusivamente africana al aumentar el número de Estados miembros africanos y retirarse los miembros originales no africanos a medida que se desvanecían sus responsabilidades territoriales. Los intereses comunes también cristalizaron en la creación de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1963, que dio impulso a la descolonización, trabajó por la unidad política africana y proporcionó un complemento político a los esfuerzos de la CEPA en la esfera económica y social.

4. La CEPA ha establecido o patrocinado un grupo diversificado de más de 20 instituciones regionales y subregionales dedicadas a promover la cooperación y proporcionar un fundamento básico para el desarrollo socioeconómico de Africa, como el Banco Africano de Desarrollo (BAD). Si bien algunas de estas instituciones han pasado a ser independientes y autónomas, la CEPA trabaja todavía para fortalecer otras que han tropezado con el limitado apoyo financiero de los países participantes y el restringido apoyo técnico de la CEPA. Estas instituciones representan sólo una parte de los órganos intergubernamentales que han surgido en Africa en los últimos 20 años y que suman más de 100. La CEPA intenta prestarles asistencia como parte de su mandato de apoyar los esfuerzos de cooperación e integración, en particular por conducto de sus oficinas subregionales. La OUA también tiene una red de oficinas subregionales y se interesa cada vez más en las cuestiones económicas y sociales. Las dos organizaciones, ambas con sede en Addis Abeba, Etiopía, han celebrado, a partir de 1965, un acuerdo de cooperación para facilitar la acción conjunta en los sectores económicos y sociales.

5. A partir de 1960, el papel de la CEPA en el desarrollo africano se ha visto reforzado por una serie de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, en las que se insta a que se descentralicen las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas, a que las comisiones regionales sean operacionales y ejecuten proyectos y a que se proporcionen recursos a las comisiones para esas tareas. Estas medidas culminaron en la "resolución de reestructuración" (32/197 de 20 de diciembre de 1977), y la resolución 33/202,

de 29 de enero de 1979, que juntas proporcionan un marco general de política para ampliar las responsabilidades de las comisiones en el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas (véase el capítulo V).

6. Además, la secretaría de la CEPA, como parte de sus actividades para la estrategia del desarrollo y de acuerdo con la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, realizó la labor preparatoria para una estrategia del desarrollo de Africa en 1976-1986. Esta estrategia fue elaborada y ampliada en estrecha consulta con la OUA. Fue aprobada en abril de 1980 por la Segunda Asamblea Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA dedicada a cuestiones económicas como "Plan de Acción de Lagos para la aplicación de la Estrategia de Monrovia para el Desarrollo Económico de Africa".

7. El Plan de Lagos, que posteriormente la Asamblea General hizo suyo en algunas resoluciones como la resolución 35/64 sobre medidas especiales para el desarrollo económico y social de Africa, pone de relieve la necesidad de una reestructuración de las economías de los países africanos para lograr la autosuficiencia y el crecimiento autosostenido. En los sectores principales del Plan se presta especial atención a la capacidad autóctona y a la producción interna, y se prevé que la aplicación tendrá lugar a nivel nacional en un 90% de los casos. El Plan prevé esfuerzos nacionales unificados que se combinan, primero a nivel subregional, y luego regionalmente, para formar un sistema de desarrollo africano autosostenido. Su objetivo último es una Comunidad Económica Africana. Se trata, pues, de un programa para que los países africanos controlen de manera soberana el ritmo, la dirección y el contenido intrínseco de su desarrollo.

8. El Acta Final de Lagos da a la CEPA un papel central, en cooperación con la OUA, en la aplicación del Plan de Lagos. La propia resolución sobre reestructuración concibe a las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y social general para sus regiones respectivas dentro del sistema de las Naciones Unidas" que deberían ocuparse de "la dirección de los esfuerzos conjuntos y tener a su cargo la coordinación y la cooperación a nivel regional". Por consiguiente, de conformidad con el Plan de Lagos, la CEPA debe obrar en colaboración más estrecha con sus asociados del sistema de las Naciones Unidas y con los gobiernos, a fin de contribuir a mejorar sus capacidades operacionales. Esas funciones suponen para la CEPA una responsabilidad de liderazgo y esfuerzo mayor de la que hasta ahora había conocido.

9. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha estudiado en el pasado la labor de las comisiones regionales, y ha preparado informes sobre la CEPA (JIU/REP/68/3); la CEPALO (en la actualidad la CESPAP) (69/6); la CEPAL (70/3); la capacidad de las comisiones para adoptar un criterio unificado para el desarrollo (73/1); la descentralización de las comisiones (74/5); las estructuras regionales del sistema de las Naciones Unidas (75/2) y las oficinas subregionales de la CEPAL (80/13). Muchas de las cuestiones planteadas en esos informes siguen sin resolver. En la actualidad, la DCI está realizando estudios sobre los progresos en la aplicación de la resolución sobre reestructuración. El presente estudio sobre la CEPA es el primero de una nueva serie sobre las comisiones regionales, al que seguirán otros. No obstante, los inspectores creen que la programación, la reestructuración y la descentralización en el plano regional que se estudian en este informe son cuestiones de importancia para todas las comisiones (véanse los capítulos III.E, V y VI).

10. En el curso del presente estudio, los inspectores visitaron la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la sede de la CEPA en Addis Abeba, cuatro de las cinco oficinas subregionales de la CEPA, diversos gobiernos africanos y misiones gubernamentales, así como organizaciones intergubernamentales y funcionarios del sistema de las Naciones Unidas en Africa. También enviaron un breve cuestionario a todos los Estados miembros de la CEPA, a los organismos del sistema de las Naciones Unidas y a los representantes residentes/coordinadores en Africa del sistema de las Naciones Unidas. Las ideas, observaciones y sugerencias procedentes de estas numerosas fuentes fueron sumamente valiosas. Los inspectores expresan su sincero reconocimiento a todos aquellos que les prestaron su asistencia.

II. El programa general

11. La CEPA ha recorrido un largo camino desde que comenzó en 1958 con nueve Estados miembros africanos y un presupuesto anual de sólo 500.000 dólares de los EE.UU. Para el bienio de 1982-1983, el presupuesto por programas propuesto para la CEPA es de 71,5 millones de dólares de los EE.UU. El gráfico del presupuesto por programas propuesto para 1982-1983 que figura más adelante, así como los datos de anteriores presupuestos por programas desde 1974-1975, reflejan una serie de importantes elementos y acontecimientos subyacentes.

12. Diversidad y alcance. Con sus 13 programas de actividades básicas y otras funciones importantes tales como el Centro Africano de Formación y de Investigación para la Mujer y la Dependencia de Coordinación para el Medio Ambiente, la CEPA participa en casi todas las actividades importantes de los programas del sistema de las Naciones Unidas. Esta diversidad obliga a distribuir excesivamente el personal y los recursos financieros de la CEPA a fin de cubrir una amplia gama de programas. No obstante, si bien algunos observadores han sugerido que la CEPA debe limitarse a un número más pequeño de programas prioritarios, este alcance multisectorial de las operaciones constituye un elemento importante de las funciones de "centro de desarrollo" de la CEPA y de su perspectiva continental.

13. Aumento general del presupuesto. Durante el decenio de 1974 a 1983, los costos directos del presupuesto por programas de la CEPA aumentaron constantemente, pasando de aproximadamente 18,3 millones de dólares de los EE.UU. en 1974-1975 a 71,5 millones de dólares de los EE.UU. para 1982-1983. Esto representa un incremento del 290%, pero una gran parte se debe a la pronunciada inflación. En realidad, los costos directos de presupuesto ordinario han aumentado sólo en un 1,7% anual aproximadamente en términos reales.

14. Aumento de los fondos extrapresupuestarios. Si bien la financiación con cargo al presupuesto ordinario ha aumentado en un 160%, pasando de 13,9 millones de dólares de los EE.UU. para 1974-1975 a unos 36 millones de dólares de los EE.UU. para 1982-1983, la financiación con cargo a recursos extrapresupuestarios ha aumentado en aproximadamente 700%, o sea, a un ritmo más de cuatro veces superior. Esta modalidad de financiación ha pasado de 4,4 millones de dólares de los EE.UU. para 1974-1975 a unos 35,5 millones de dólares de los EE.UU. previstos para 1982-1983, lo que representa un cambio fundamental en el carácter de la financiación de la CEPA. En 1974-1975, menos de una cuarta parte del presupuesto bienal de la CEPA fue sufragado con cargo a fuentes extrapresupuestarias, en tanto que para 1982-1983 se prevé que la mitad del presupuesto total se financiará con cargo a fuentes extrapresupuestarias.

15. Fuentes de financiación. Las modalidades de la financiación con cargo a recursos extrapresupuestarios también han cambiado. Hasta mediados del decenio de 1970, la mayor parte de los modestos fondos extrapresupuestarios de la CEPA procedían de fuentes bilaterales. No obstante, al hacerse la CEPA más operacional, el PNUD se ha convertido en la fuente predominante de financiación externa. También el FNUAP proporciona una contribución considerable, y se ha creado un nuevo Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa financiado por Estados miembros africanos, que se espera proporcionará en el futuro apoyo financiero directo cada vez mayor para las operaciones de la CEPA. Para 1982-1983, del total previsto de 35,5 millones de dólares de los EE.UU. de financiación extrapresupuestaria, aproximadamente 50% habrá de proceder del PNUD, 25% del FNUAP, 10% de donantes bilaterales, 10% del Fondo Fiduciario y 5% de otras fuentes. Los inspectores creen que los donantes bilaterales o los Estados miembros de la CEPA que pueden proporcionar fondos harán una contribución útil al desarrollo de Africa.

Proyecto de presupuesto por programas de la CEPA para 1982-1983

Programas	Total puestos del cuadro orgánico	Millones de dólares de los EE.UU.					
		2	4	6	8	10	12
A. Organos normativos	0						
B. Dirección y gestión ejecutivas	30						
C. Programas de actividad							
1. Alimentación y agricultura	9						
2. Cuestiones y políticas de desarrollo	14						
3. Enseñanza y capacitación	9						
4. Asentamientos humanos	3						
5. Desarrollo industrial	16						
6. Comercio internacional	16						
7. Recursos naturales y energía	14						
8. Población	9						
9. Administración y finanzas públicas	5						
10. Ciencia y tecnología	4						
11. Estadísticas	12						
12. Transportes	13						
13. Desarrollo social y asuntos humanitarios	10						
D. Apoyo a los programas							
1. Servicios de conferencias	18						
2. Gestión de las actividades de cooperación técnica	5						
3. Administración y servicios comunes	27						
TOTAL	214						

Presupuesto ordinario Recursos extra-presupuestarios

CLAVE

Puestos del cuadro orgánico 71,5 millones de dólares de los EE.UU.

16. Prioridades de financiación. Las prioridades de financiación del presupuesto ordinario de la CEPA han permanecido bastante constantes a lo largo del período de 1974-1983. Los programas más importantes corresponden a las esferas de desarrollo, transporte, estadísticas, desarrollo industrial, agricultura y alimentación y comercio internacional. No obstante, las prioridades entre los programas varían considerablemente. Un programa como el programa de población salta del último puesto al primero cuando se suman los fondos extrapresupuestarios. La alimentación y la agricultura, aunque probablemente el sector de desarrollo más crítico de Africa, sólo ocupa el séptimo lugar teniendo en cuenta los fondos totales. No obstante, debe tenerse en cuenta lo siguiente: a) en el panorama africano, las aportaciones de la CEPA son sólo un elemento entre otros muchos en un sector particular; b) los donantes de recursos a la CEPA pueden muy bien tener sus propios sectores preferidos para la financiación y c) los programas de la CEPA pueden variar en su capacidad para atraer recursos extrapresupuestarios. Así, la evaluación de las "prioridades" de financiación de la CEPA se complica según se midan en función de los fondos del presupuesto ordinario, de los fondos extrapresupuestarios, de los fondos totales o como una parte de los fondos totales africanos para el desarrollo en cualquier sector dado.

17. Personal. Aunque los datos del presupuesto por programas para los puestos extrapresupuestarios no se consideran muy exactos (véase el párr. 121), éstos indican que la partida principal de la CEPA -el total de puestos de personal de plantilla del cuadro orgánico- ha disminuido durante el período de 1974-1983. En 1974-1975, la CEPA tenía 226 puestos del cuadro orgánico (de los cuales 62 se financiaban con recursos extrapresupuestarios), pero para 1982-1983, la CEPA sólo tiene 214 puestos del cuadro orgánico (de los cuales 18 se financian con recursos extrapresupuestarios). Durante el mismo período, los puestos contratados localmente aumentaron de 294 a 427, pero casi 100 de esos puestos eran puestos de servicios comunes incorporados en 1976-1977, registrándose poco aumento desde entonces.

18. Apoyo a los programas. El aumento general de los gastos de financiación de personal y de apoyo a los programas de la CEPA ha sido muy limitado. Desde el bienio de 1974-1975 al de 1982-1983, los gastos de financiación han pasado de 5,2 millones de dólares a 15 millones de dólares de los EE.UU. (un aumento de 190%) y los de personal del cuadro orgánico de 35 a 50 (un aumento de 43%). Así, el apoyo a los programas no ha alcanzado el aumento de 290% del presupuesto total durante ese período, e incluso es muy inferior al aumento de 700% de los recursos extrapresupuestarios y de las múltiples actividades operacionales nuevas de la CEPA (véase el capítulo IV sobre operaciones).

19. Dirección y gestión ejecutivas. En el último decenio, el sector de la CEPA que ha aumentado más rápidamente es la dirección y gestión ejecutivas, que ha pasado de 600.000 dólares de los EE.UU. en 1974-1975 a 10,8 millones de dólares de los EE.UU. en 1982-1983, y se ha convertido por su importancia en el segundo elemento del programa. El aumento se debe fundamentalmente a la incorporación de importantes funciones subregionales (MULPOC) de política, programación y coordinación a la Oficina del Secretario Ejecutivo. Esas funciones generales se relacionan con las importantes responsabilidades que corresponden a la CEPA como resultado de la reestructuración, y que se examinan en los capítulos siguientes.

20. Otras comisiones regionales. Muchas de las tendencias en las actividades de la CEPA son visibles en otras comisiones regionales. La CEPE difiere en que es una región de países desarrollados más que de países en desarrollo, y la CEPAO en su carácter de comisión más reciente y de región más pequeña, tiene

programas de menor escala. No obstante, en el último decenio las cuatro comisiones de países en desarrollo tienen todas la misma estructura básica de programas, tendencias similares de aumento del presupuesto y en general análogas dimensiones presupuestarias (excepto quizás para la CEPAL). Los datos comparativos actuales sobre financiación del presupuesto por programas y dotación de personal, tanto con cargo al programa ordinario como a los recursos extra-presupuestarios, son los siguientes:

	1980-1981				1982-1983							
	Presupuesto (en millones de dólares de los EE.UU.)		Personal del cuadro orgánico		Presupuesto (en millones de dólares de los EE.UU.)		Personal del cuadro orgánico					
	Pres. ord.	Recursos Total	Pres. ord.	Recursos Total	Pres. ord.	Recursos Total	Pres. ord.	Recursos Total				
CEPA	29,7	30,1	59,8	194	21	215	36,0	35,4	71,4	196	18	214
CEPAL	42,2	20,9	63,1	187	50	237	61,2	17,5	78,7	188	35	223
CEPAO	14,5	7,5	22,0	98	15	113	16,8	5,6	22,4	99	13	112
CESPAP	26,1	33,3	59,4	177	43	220	32,4	59,7	92,1	191	37	228

21. No obstante, el cambio más importante en el programa de la CEPA, interrelacionado con sus actividades de investigación, reunión de datos y actividades analíticas, es una mayor preocupación por las actividades de programación y un papel operacional más directo. Se ha dado oficialmente a la CEPA el carácter de "organismo de ejecución" para llevar a cabo proyectos de cooperación técnica en nombre del PNUD. Habida cuenta de este cambio importante de dirección, los inspectores han concentrado su interés en los programas clave y en los aspectos operacionales de las nuevas responsabilidades de la CEPA. Los logros de la CEPA en el pasado se examinan ampliamente en varios estudios de la CEPA, informes anteriores de la DCI y otras fuentes 1/.

1/ Adebayo Adedeji, "The ECA: Its origin, development, problems and prospects", Naciones Unidas, CEPA, 1980; "Biennial report of the Executive Secretary, 1979-1980", E/CN/14/798, CEPA, 1981; "ECA and institution building in Africa", E/CN/14/INF/118, CEPA, 1981. Para los informes de la DCI, véase el párr. 9. Berhanyku Andemicael, "The OAU and the United Nations", UNITAR, 1976, y "Regionalism and the United Nations", UNITAR, 1979.

III. El proceso de programación

22. En la resolución sobre reestructuración se pide a las comisiones regionales que, entre otras cosas: se desempeñen como centros principales de desarrollo económico y social general en el marco del sistema de las Naciones Unidas, se ocupen de la dirección de los esfuerzos conjuntos y asuman la coordinación y la cooperación a nivel regional; refuercen las relaciones con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; robustezcan y amplíen la cooperación económica y actúen como organismos de ejecución para proyectos subregionales, regionales e interregionales; proporcionen insumos a los procesos de formulación de políticas mundiales de las Naciones Unidas y participen plenamente en la aplicación de las decisiones de política. Todas esas nuevas funciones requieren que se refuercen las actividades de programación de la CEPA.

23. La CEPA está bien situada para desempeñar este papel de coordinador de la programación. Ha acumulado más de 20 años de experiencia en problemas del desarrollo económico y social africano, y se ha convertido en la principal fuente de datos socioeconómicos básicos sobre África. Sus actividades en materia de investigación y organización de conferencias y seminarios, junto con su labor de creación de instituciones en toda África, le han dado un conocimiento íntimo de las necesidades y potencial del desarrollo africano. Sus actividades en todos los sectores importantes del desarrollo refuerzan este énfasis en la cooperación e integración regionales. Tiene además un personal predominantemente africano versado en los problemas del continente. Todos estos factores hablan en favor de un papel fuerte y catalizador de la CEPA en la formulación y desarrollo de políticas coordinadas para promover el desarrollo económico, social y tecnológico en África.

A. El marco de la programación y el Plan de Lagos

24. El medio para la programación de la asistencia internacional para el desarrollo se ha vuelto cada vez más complejo a lo largo de los años, en África al igual que en otros sitios. Han surgido, entre muchos países y subregiones, diferencias y discrepancias en cuanto a los ritmos y necesidades del desarrollo, lo que ha exigido estrategias y medidas diferentes. A medida que los sectores de asistencia han aumentado en número, las políticas y enfoques tales como el Nuevo Orden Económico Internacional, el enfoque unificado del desarrollo, la cooperación técnica y económica entre países en desarrollo (CTPD y CEPD) y el desarrollo rural integrado han tendido a racionalizar las actividades emprendidas. El número mismo de naciones de África ha aumentado constantemente hasta pasar de 50, y las actividades de asistencia del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos de asistencia multilateral y bilateral han aumentado en volumen general, número de donantes y alcance de las actividades. En esas circunstancias, la programación coordinada se hace difícil.

25. En los últimos años, se ha observado en África una preocupación cada vez mayor por el hecho de que sus países se vean abrumados por un número creciente de organizaciones multilaterales y bilaterales que "venden" proyectos en sus diversas esferas de interés, pero que no constituyen un conjunto integrado de actividades para el desarrollo. Las dificultades de la actual situación económica internacional y las limitadas corrientes de ayuda de los países desarrollados a los países en desarrollo son otras tantas razones evidentes de la necesidad de realizar una programación más efectiva para eliminar el derroche y la duplicación, asegurar que los escasos recursos se destinen a los sectores en que puedan ser más útiles y hacer que las actividades de asistencia se apoyen recíprocamente.

26. Afortunadamente para la región africana y gracias a una ardua labor preparatoria y a los debates celebrados, el Plan de Lagos (véase el capítulo I) presenta un marco amplio de programación para el desarrollo futuro. No sólo proporciona un sentido de dirección, sino también un conjunto de "órdenes de marcha" para la CEPA y la OUA, correspondientes a sus papeles centrales de coordinación técnica en la aplicación del Plan. A fin de promover la aplicación del Plan y cumplir con sus responsabilidades como "centro principal de desarrollo" y director "de los esfuerzos conjuntos" para la región de Africa, de conformidad con la resolución sobre reestructuración corresponden a la CEPA cuatro funciones principales de programación: a) identificar y desarrollar proyectos regionales, subregionales e interregionales; b) prestar cooperación y asistencia consultiva a los proyectos de desarrollo intersectoriales y nacionales en Africa; c) proporcionar asistencia a los Estados miembros en el desarrollo de proyectos y programas de cooperación; d) desempeñarse como un organismo de ejecución para proyectos, por derecho propio. En consecuencia, en el medio de la programación, el papel de la CEPA es central.

B. Programación conjunta

27. A fin de desarrollar esas funciones de programación y desempeñarse como un foco regional efectivo para el desarrollo de Africa, la CEPA debe disponer de mecanismos de programación que le permitan trabajar en estrecha coordinación con los otros muchos participantes en el desarrollo africano.

28. Organización de la Unidad Africana. Tanto la participación de la OUA como de la CEPA es de gran importancia en la aplicación del Plan de Lagos. Con ese propósito, han emprendido nuevas actividades conjuntas y desarrollado nuevas vinculaciones de programas entre las secretarías de sus sedes respectivas en Addis Abeba. La propia OUA se está haciendo más operacional: posee su propia red de oficinas regionales; trata de reforzar la preparación técnica de su personal y tiene su propio programa de cooperación técnica. También en 1980 y 1981 ha celebrado reuniones con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de establecer una cooperación más estrecha con arreglo al Plan de Lagos. En el curso de su estudio, los inspectores escucharon observaciones sobre la relación entre la OUA y la CEPA. En algunas de ellas se expresaba preocupación acerca de competitividad y fricciones pasadas y presentes, pero en otras se daba la impresión de que esos temores eran exagerados. No obstante, en muchas se puso de relieve la importancia de combinar la fuerza y dedicación políticas de la OUA con las capacidades técnicas y recursos de la CEPA en una relación de colaboración y complementariedad. Se señaló que si los dos grupos trabajaban en estrecha unidad podrían ser una fuerza dirigente muy poderosa para el desarrollo futuro de Africa.

29. Estados miembros. La CEPA tiene vínculos de programación con los Estados miembros por conducto de su Conferencia de Ministros, que se reúne anualmente y estudia los programas de trabajo de la CEPA. Tiene también muchos contactos para el desarrollo de programas mediante la amplia serie de conferencias, reuniones, cursos prácticos y seminarios que celebran todos los años (cerca de 80 por año, en el período de 1979 a 1981). Aunque se hicieron algunas críticas en el sentido de que la CEPA celebraba demasiadas reuniones de este tipo, se señaló también que la colaboración entre países africanos cuenta sólo de 10 a 20 años y es un proceso de interacción que todavía necesita ser promovido y alentado. No obstante, tienen gran importancia los recientes esfuerzos de la CEPA para descentralizar sus procesos y operaciones de programación a fin de

asignarlos a los Estados miembros a nivel subregional, por conducto de sus Centros Multinacionales de Programación y Operaciones (MULPOC), cada uno de los cuales tiene sus propios órganos de política. Este fenómeno se examina más detalladamente en el capítulo VI.

30. Instituciones africanas. Durante los últimos dos decenios, la CEPA ha iniciado y apoyado muchas organizaciones económicas, de investigación e intergubernamentales regionales y subregionales que ahora están difundidas a través de Africa. Estas difieren mucho en cuanto a su fuerza, alcance y actividades, y el grado de cooperación técnica y de actividades conjuntas de programación que la CEPA mantiene con ellas varía en consecuencia. Algunas de esas instituciones están actualmente en condiciones de complementar o duplicar las actividades de la CEPA. Debido a ello, y debido a que esos organismos pueden ser catalizadores importantes de la actividad de cooperación entre países a fin de fomentar los objetivos del Plan de Lagos, podría ser muy útil estrechar los vínculos de programación de la CEPA con estas organizaciones.

31. PNUD. La resolución sobre reestructuración declara que el proceso de programación por países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería utilizarse como marco de referencia para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, y los representantes residentes del PNUD actúan en general como coordinadores residentes encargados de la dirección de los esfuerzos conjuntos en el sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional. Además, el Consejo Económico y Social ha reafirmado recientemente la función central de financiación y coordinación del PNUD en la esfera de la cooperación técnica dentro del sistema de las Naciones Unidas (E/1981/59, de 22 de julio de 1981). Por ello, es particularmente importante armonizar las funciones del PNUD con las responsabilidades de la CEPA como "centro principal de desarrollo" y encargado de la "dirección de los esfuerzos conjuntos" a nivel regional, en particular puesto que el PNUD es responsable de la financiación de un gran volumen de proyectos regionales (109 millones de dólares en Africa para 1977-81).

32. Hasta la fecha, la cooperación del PNUD con la CEPA en la aplicación de la resolución sobre reestructuración ha sido quizás la más estrecha de cualquier organismo. El PNUD ha proporcionado más apoyo extrapresupuestario a la CEPA que ninguna otra fuente (22 millones de dólares de los 47 millones de dólares para el período 1978-1981), incluida la formación y asistencia técnicas destinada específicamente a facilitar el desarrollo de las capacidades de programación, administración de proyectos y operaciones de la CEPA, así como la mayor parte de la financiación de los Centros Multinacionales de Programación y Operacionales subregionales.

33. La ejecución de proyectos del PNUD por la CEPA ascendió a unos 22 millones de dólares en el período cuatrienal de 1978-1981 y se espera que aumente a aproximadamente 15 millones de dólares en 1982-1983. Además, habida cuenta de sus papeles centrales en la promoción de la autosuficiencia colectiva en sus regiones, la CEPA y las demás comisiones regionales se han convertido en miembros con plenos poderes del Comité Permanente PNUD/UNCTAD a partir de 1981, con el fin de promover la CTPD y la CEPD en el sistema de las Naciones Unidas. Quizás sea aún más importante el hecho de que la conferencia para examinar el proyecto de programa regional africano del PNUD para el ciclo de 1982-1986, que se celebró en Addis Abeba, haya sido patrocinada conjuntamente por el PNUD, la CEPA y la OUA.

34. Departamentos de la Sede de las Naciones Unidas. Hasta ahora, las actividades de programación conjunta entre la CEPA y las diversas dependencias de la Sede de las Naciones Unidas parecían estar limitadas a intercambios esporádicos de información e insumos de la CEPA a los procesos centrales de programación

sin la correspondiente retroinformación. Estas relaciones no han plasmado en ningún procedimiento concreto, aunque la resolución sobre reestructuración proporciona un fundamento general. En el capítulo V se examinan con más detalle los lentos progresos en muchos de esos sectores.

35. Otras organizaciones de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas. La CEPA tiene varias dependencias conjuntas con la FAO, la ONUDI y el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, y ha establecido relaciones oficiales de trabajo con la OMS, la UNESCO, el CCI, el FNUAP y otros. La OMS y el PNUD tienen oficinas de enlace establecidas en Addis Abeba. Se celebran consultas, intercambios de información y contactos con esas y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, en general los organismos del sistema de las Naciones Unidas esperan todavía el pleno desarrollo del nuevo papel y de las funciones operacionales y de coordinación de la CEPA, en virtud de la resolución sobre reestructuración, para determinar los cambios necesarios en las relaciones existentes. Hay en curso algunas iniciativas conjuntas prometedoras, tales como las relaciones con la ONUDI con miras al Decenio para el Desarrollo Industrial de Africa, con la FAO para preparar el Plan de Alimentación Regional Africano, con la OACI, la OCMI, la UIT y la UPU, relativas al Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa, y con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en dicho sector, pero los procesos para la programación de la labor conjunta son todavía limitados (véase el capítulo V.A). Además, parece haber considerable potencial para nueva labor de programación conjunta entre la CEPA y la CEPAO, ya que el mundo árabe se extiende a través de esas dos regiones.

36. Otros programas multilaterales y bilaterales. Si bien los vínculos de programación entre la CEPA y otros programas multilaterales y bilaterales no pueden ser nunca excesivamente formales, existe todavía considerable margen para consultas e intercambio de información oficiosos. Por ejemplo, para 1990, el proyecto de Sistema de Documentación e Información Panafricanas (PADIS) ofrecerá fácil acceso a una base de datos computadorizados para todos los participantes en el proceso del desarrollo africano. Esto proporcionará una nueva base de información y programación para el desarrollo de Africa. A lo largo de los años, la CEPA ha establecido con estas organizaciones una serie amplia de contactos, de trabajos en cooperación y relaciones de financiación extra-presupuestaria, que en el futuro servirán de base para mejorar la labor de coordinación al irse ampliando las funciones de la CEPA como "centro de desarrollo" y director "de los esfuerzos conjuntos".

C. Programación interna

37. Si las actividades de programación de la CEPA con otras organizaciones han progresado bastante lentamente, sus propios procesos internos de programación han evolucionado más rápidamente. El Programa de Trabajo y Prioridades de la CEPA para 1980-1981, en su forma revisada en diciembre de 1980, estaba destinado a destacar los elementos generales, regionales, subregionales e interregionales de su programa, reflejar un criterio más realista para enfocar las perspectivas de recaudación de fondos, incluir un "núcleo básico" de prioridades del Plan de Lagos, y tener en cuenta las demoras (tales como la lentitud en la contratación de consultores) que escapan al control de la secretaría.

38. El Programa de Trabajo y Prioridades de 1982-1983 y el Presupuesto por Programas de 1982-1983 tienen dos objetivos: tratar de ajustar aún más el programa de la CEPA a los criterios clave del Plan de Lagos, manteniendo al mismo

tiempo una política de crecimiento nulo del presupuesto de las Naciones Unidas en su conjunto, y lograr nuevas mejoras en el rendimiento y las estructuras, de conformidad con la evolución actual del sistema de presupuestación y planificación de programas de las Naciones Unidas. A este respecto, es muy significativo que el plan de mediano plazo propuesto para 1984-1989 trate de integrar el Plan de Lagos y la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo en un marco de planificación ordenado y detallado que orientará la labor de la CEPA durante ese próximo período de seis años.

39. Las responsabilidades primordiales de la coordinación de los programas de la CEPA se pueden clasificar en tres grupos dentro de la Oficina del Secretario Ejecutivo. La Oficina de Coordinación de Políticas y Programas está encargada de vigilar, coordinar y prestar asistencia respecto de la preparación y aplicación del programa de trabajo de las divisiones de la CEPA. Además, dicha Oficina tiene importantes responsabilidades en la formulación de las políticas y estrategias básicas a la luz de los cambios y tendencias socioeconómicos de la región africana, a saber, actuar como punto focal y de investigación en el desempeño de sus funciones de "centro principal de desarrollo" y coordinador principal de la CEPA en virtud del proceso de reestructuración.

40. La Oficina de Coordinación de la Asistencia Técnica y Operaciones tiene también responsabilidades importantes de formulación y coordinación en el cumplimiento de las políticas y programas de cooperación técnica y otros acuerdos de cooperación de las divisiones de la CEPA, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, instituciones africanas y fuentes de financiación extra-presupuestaria. Además, la Oficina de Cooperación Económica se encarga de la promoción, coordinación y evaluación de la cooperación económica y técnica en general y en sectores concretos, de las actividades de CTPD y la supervisión de las operaciones de los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones de la CEPA.

41. En el curso de los últimos años, las divisiones de la CEPA han desarrollado nuevos criterios prometedores respecto de su función operacional; estos incluyen los ejemplos siguientes:

- a) Análisis sectorial detallado para identificar lagunas críticas que se pueden salvar mediante nuevos proyectos regionales y subregionales;
- b) Desarrollo de datos socioeconómicos específicos que las instituciones africanas y los Estados miembros pueden utilizar para destacar necesidades del desarrollo y atraer subvenciones para proyectos;
- c) Asistencia a los Estados miembros en el desarrollo e intercambio de información orientada a los proyectos, y elaboración de códigos y protocolos para la cooperación a nivel subregional;
- d) Colaboración con los Estados miembros para analizar los sectores más difíciles y los estrangulamientos en proyectos claves y seguidamente proporcionar asistencia a fin de localizar los fondos o el personal con los conocimientos técnicos necesarios para resolver los problemas;
- e) Establecimiento de nuevas listas de consultores africanos y no africanos, expertos en la solución de casos difíciles y especialistas para tratar individualmente o en equipos especiales los problemas de aplicación que plantean los proyectos de los Estados miembros;

- f) Creación de grupos de trabajo y comités interdivisionales dentro de la CEPA para combinar los temas y las capacidades técnicas, identificar proyectos conjuntos, llevar a cabo misiones mixtas y coordinar esfuerzos de trabajo;
- g) Asistencia a los ministerios y grupos intergubernamentales de los Estados miembros en la formulación de nuevas estrategias de programación de largo alcance a niveles regionales y subregionales, a fin de fomentar un enfoque unificado de la planificación;
- h) Realineación de los programas y criterios para tener en cuenta las nuevas necesidades del desarrollo en los decenios de 1980 y 1990;
- i) Transferencia de los servicios y responsabilidades de programación, elaboración de proyectos, formación y asesoramiento al personal y a los grupos de Estados miembros a nivel subregional, con especial atención de la sede de la CEPA a la elaboración general de programas futuros;
- j) Difusión de información sobre identificación de proyectos para el desarrollo, elaboración de propuestas, fuentes de donantes y procesos de gestión de proyectos para su uso a nivel subregional y nacional.

42. Aunque hasta ahora la CEPA ha demostrado cierta vitalidad en el desempeño de sus nuevas funciones de programación y operacionales, existen todavía importantes problemas de programación. Las iniciativas de programación antes mencionadas estaban limitadas en gran parte a divisiones aisladas, sin ningún proceso ni mecanismo sistemático de programación para asegurar la aplicación común de nuevos enfoques prometedores y la coordinación ordenada de la programación en general. En la actualidad, la función de supervisión del proceso de programación de la CEPA está distribuida difusamente entre los tres grupos de personal: la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas, la Oficina de Coordinación de la Asistencia Técnica y Operaciones y la Oficina de Cooperación Económica. Además, las numerosas responsabilidades de coordinación de programas dentro de la CEPA, las relativas a las iniciativas y esfuerzos de programación conjunta con otros organismos y la función de importancia crítica de evaluar las tendencias y cambios generales del desarrollo en Africa someten al reducido personal de esos tres grupos a una gran presión. Las propias divisiones de la CEPA son con frecuencia muy pequeñas (véase el cuadro del capítulo II), y soportan también el importante peso de las nuevas responsabilidades de programación y la atención que éstas exigen. Por último, los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones todavía no están realmente integrados en la labor de programación de la CEPA (véase el capítulo IV.C).

D. Control y evaluación

43. El plan de mediano plazo de la CEPA propuesto para 1984-1989 contiene para cada subprograma una declaración de los objetivos que se han de alcanzar, de los problemas tratados, de la estrategia que se ha de seguir y de las actividades de evaluación que se deben realizar, incluida una estructura de los estudios, auto-evaluaciones de elementos del programa, estimaciones de indicadores de efectos y demás información sobre resultados de los programas. Este énfasis en los detalles acerca de los productos, resultados y eficacia de los programas de la CEPA constituye parte de la elaboración actual del sistema general de planificación y presupuestación de las Naciones Unidas, que incluye la eficacia y el control de los programas, así como la presentación de informes sobre los mismos y su evaluación.

44. En la actualidad, la CEPA carece de un sistema oficial de control. Las responsabilidades en materia de control de las actividades de cooperación técnica se han asignado a la Oficina de Coordinación de la Asistencia Técnica y Operaciones; las del programa central de la CEPA, a la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas; las de las operaciones de los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones, a la Oficina de Cooperación Económica, y la supervisión de la aplicación de los programas, a los jefes de división correspondientes. No obstante, debido al carácter inéxito del papel operacional de la CEPA, a otras cargas de trabajo y a la escasez de personal, estas actividades de control parecen ser un proceso sumamente informal e irregular. El único control sistemático de la ejecución de programas tiene lugar durante la preparación de los informes sobre eficacia de los programas que exigen las Naciones Unidas, el primero de los cuales indicó que el índice de ejecución de programas, según el calendario de la CEPA para el período de 1978-1979, variaba de un mínimo de 13% a un máximo de 78%. No obstante, una barrera fundamental para ese control sistemático de la marcha de los trabajos y la presentación de informes sobre su situación reside en la falta de información básica sobre los programas y planes de gestión de los mismos, según se examina más adelante en el capítulo IV.A.

45. También se adolece de falta de procedimientos de evaluación. Se han asignado a la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas y a la Oficina de Coordinación de la Asistencia Técnica y Operaciones algunas responsabilidades generales de evaluación, pero la actividad de evaluación de la CEPA ha estado fundamentalmente limitada a una modesta participación en los esfuerzos de evaluación del PNUD o de otro organismo. A fin de proporcionar una retroinformación sistemática sobre el rendimiento de los programas y mejorar en el futuro la formulación de proyectos y programas, la CEPA debe atribuir a un funcionario, o a una pequeña dependencia de los grupos de personal en la Oficina del Secretario Ejecutivo, responsabilidades específicas de desarrollo, coordinación, formación y control de la evaluación y vigilancia del sistema. Un sistema de información sobre los programas facilitaría en grado sumo este proceso, y lo convertiría finalmente en una parte inherente del ciclo de gestión de los proyectos y programas. No obstante, este es otro elemento del proceso de programación de la CEPA cuyo fortalecimiento es sumamente necesario.

E. Nuevos criterios regionales de programación

46. Los inspectores creen que la CEPA ha realizado progresos en el desarrollo de sus funciones de programación, pero será necesario mucho más trabajo para institucionalizar y coordinar la programación para el desarrollo en la región de África, en particular habida cuenta de las numerosas tareas y relaciones descritas en la sección B. Creen también que es necesaria la aplicación estricta de nuevos criterios de política a la programación de proyectos regionales a fin de facilitar el papel de la CEPA y de las demás comisiones regionales. Esos proyectos reciben recursos considerables: sólo el PNUD desembolsará aproximadamente 730 millones de dólares en proyectos regionales durante el ciclo de programación de 1982-1986, y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tal vez asignen por lo menos otro tanto (procedente fundamentalmente de fuentes extrapresupuestarias).

47. Puesto que esos recursos para los proyectos regionales son todavía pequeños en relación con las necesidades, se deberá tener particular cuidado con los programas y su ejecución a fin de satisfacer las exigencias prioritarias de los países. No obstante, en un informe de 1980 sobre Asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales de cooperación

técnica (JIU/REP/80/10), la DCI encontró que muchos proyectos regionales sólo parecían despertar en los países interesados un apoyo y una participación pasivos. Los problemas operacionales persistentes que afectan a muchas instituciones regionales una vez que ha cesado la asistencia financiera del sistema de las Naciones Unidas ilustran este hecho.

48. El concepto de autosuficiencia es la clave de la actual política para el desarrollo. Es un tema dominante del Plan de Lagos, un objetivo fundamental de la política de cooperación económica y técnica entre países en desarrollo (CEPD y CTPD) y un componente importante de la nueva estrategia internacional del desarrollo. El PNUD ha tratado también recientemente de aumentar la participación colectiva de los países en desarrollo y las comisiones regionales en la formulación de programas, como lo demuestran sus reuniones intergubernamentales de 1980-1981 que se celebraron en colaboración con las comisiones con el objeto de examinar las prioridades para el ciclo de programación de 1982-1986 en cada región.

49. En resoluciones recientes del Consejo Económico y Social (por ejemplo 1978/74 y 1979/64) y de la Asamblea General (33/202 y 34/206 inclusive) se ha puesto de relieve la importancia de la cooperación y desarrollo regionales; la posición privilegiada de las comisiones para fomentar y reforzar la cooperación subregional, regional e interregional y la coordinación de programas; y la importancia de fomentar la autosuficiencia colectiva en los países en desarrollo y asegurar su participación equitativa plena y efectiva en la formulación y aplicación de todas las decisiones del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional. También en informes del Secretario General (E/1979/81, A/35/546 y A/36/577) se ha puesto de relieve las posibilidades considerables de incrementar la participación de los Estados Miembros y el apoyo a las comisiones regionales como factores críticos en la concreción de una cooperación y coordinación regionales más efectivas.

50. Aunque se han hecho algunos progresos hacia el logro de la autosuficiencia a nivel nacional gracias al proceso de programación por países, no obstante apenas si se ha comenzado a aplicarlo a los programas regionales. Los inspectores creen que es necesario invertir los papeles en los proyectos regionales, haciéndose cargo los gobiernos cada vez más de la programación, gestión y evaluación de proyectos regionales y pasando el sistema de las Naciones Unidas de un papel central a otro de apoyo. Creen que los principios que la DCI propuso para fomentar la autosuficiencia en su Informe de 1978 sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo (JIU/REP/78/3), respecto de los programas y proyectos por países son igualmente válidos para los programas y proyectos regionales.

51. En su Amplia revisión de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas de 1980 (A/35/224), el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional coincidió con el Administrador y el Consejo de Administración del PNUD al señalar los progresos limitados realizados en la aplicación de las "nuevas dimensiones" en la cooperación técnica, con su énfasis en la promoción de la autosuficiencia y la ejecución de los proyectos por los gobiernos. El Director General llegó a la conclusión de que la asunción progresiva y relativamente rápida por los gobiernos de la responsabilidad de ejecución de proyectos que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas contribuiría a aumentar la propia capacidad de gestión de los gobiernos y el logro de la autosuficiencia, ayudaría a reducir las cargas administrativas del sistema de las Naciones Unidas, y permitiría que se volcara

la labor de los organismos especializados hacia su verdadera vocación de asesoramiento técnico y funciones analíticas y de política mundiales. También puso de relieve la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas respondiera mejor a las prioridades y objetivos de los gobiernos a nivel multinacional, y mencionó a las comisiones económicas regionales como un "componente vital" del apoyo del sistema a los esfuerzos de los países en desarrollo para promover la autosuficiencia colectiva.

52. En sus observaciones sobre el informe de la DCI acerca de la asistencia a las instituciones regionales (A/36/101/Add.1, de 30 de junio de 1981), el CAC convino en que los recursos regionales del sistema de las Naciones Unidas se utilizan con más eficacia cuando se aplican a reforzar la colaboración multinacional y la capacidad de autosuficiencia y a alentar a los países participantes a que desempeñen sus responsabilidades fundamentales en cuanto a la gestión y administración de las respectivas instituciones. El CAC también estuvo de acuerdo en que las comisiones regionales y los demás elementos del sistema de las Naciones Unidas podrían contribuir mucho a ayudar a los gobiernos a lograr la coherencia de acción entre las instituciones regionales y hacer que los objetivos mundiales y regionales pasen a ser acciones a nivel nacional, un objetivo al que se asigna máxima importancia.

53. Si bien el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto está empezando a reconsiderar las necesidades de la programación regional, la OMS constituye un ejemplo concreto de enfoque consistente en poner de relieve el desarrollo de la autosuficiencia colectiva. Tal como se resume en el documento de su Consejo Ejecutivo, "Formulación de estrategias con el fin de alcanzar la salud para todos en el año 2000" (Ginebra, 1979), la OMS insiste en que la salud para todos se debe alcanzar dentro de los países. Las estrategias deben ser formuladas en primer lugar por todo por los propios países, para luego desarrollar colectivamente las estrategias regionales y globales sobre la base de las estrategias y planes de acción nacionales y en apoyo de éstos. Los comités regionales de la OMS tienen un papel capital en la formulación, aplicación, control y evaluación de las estrategias regionales y en asegurar el apoyo a los planes nacionales. La secretaría de la OMS proporciona información pertinente, apoyo de cooperación técnica entre países y apoyo técnico y administrativo a esos esfuerzos. Aunque el sistema de las Naciones Unidas es constitucionalmente diferente de la OMS y requiere un criterio multisectorial, las políticas, procesos y experiencia básicos de la OMS ofrecen una guía útil.

54. Durante los últimos años, las secretarías ejecutivas de las comisiones han puesto de relieve que su primera preocupación en el proceso de reestructuración es reforzar su capacidad para instaurar la cooperación entre organismos a nivel regional y ampliar la coordinación regional. La importancia de este fortalecimiento se examina en el capítulo V. No obstante, es también muy importante tomar medidas adicionales para alcanzar los objetivos de la autosuficiencia colectiva y la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo a los niveles subregional y regional.

55. Los inspectores recomiendan que el Director General investigue nuevos criterios para la programación y gestión de los proyectos multinacionales del sistema de las Naciones Unidas. En particular, se debería consultar a la OMS acerca de su experiencia, y se debería asociar estrechamente a este examen a los organismos especializados, al PNUD y a las comisiones regionales. El resultado debería ser un primer informe a los órganos intergubernamentales correspondientes de esas organizaciones, al que seguiría un informe final al Consejo Económico y Social en el que se tendrían en cuenta las opiniones de dichos órganos. Los inspectores sugieren que se preste cuidadosa atención a las cuestiones siguientes:

a) Programación. El objetivo debería ser encontrar la mejor manera de asegurar que los programas multinacionales surjan de las necesidades prioritarias de los países participantes y respondan a éstas. El papel de las comisiones regionales, que deberían guiarse por lo expuesto en las secciones IV y V del anexo de la resolución 32/197, podría incluir la coordinación de los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en la tarea de ayudar a los gobiernos a preparar sus propios programas regionales. Esto significaría recabar las opiniones de los gobiernos sobre problemas prioritarios (cuando éstas no estén ya disponibles en documentos tales como el Plan de Lagos) y programas y proyectos para aliviar esos problemas, y consultar a los organismos especializados sobre cuestiones de su competencia. Por último, las comisiones, con la cooperación de los organismos especializados y el PNUD, podrían prestar asistencia a los gobiernos en la preparación de un proyecto de programa regional que abarcara actividades a las que pudiesen prestar asistencia o financiar en parte el PNUD o cualquier otra organización del sistema de las Naciones Unidas.

b) Aprobación del programa. Una vez preparado el proyecto de programa multinacional, se podría presentar a los órganos intergubernamentales pertinentes de las comisiones regionales interesadas (para la CEPA, a los órganos de política (MULPOC) y la Conferencia de Ministros), y luego, con los cambios que resultaren, presentarlo a los órganos legislativos del PNUD y de los organismos especializados a fin de que éstos aprobaran las partes de interés para ellos.

c) Ejecución del programa. La gestión de los proyectos finalmente pasaría a ser de la responsabilidad exclusiva de los gobiernos participantes, que adoptarían todas las decisiones mientras durase el proyecto. La ejecución de los proyectos podría recibir asistencia de los "organismos de ejecución" correspondientes del sistema de las Naciones Unidas, o bien podría recurrirse a la "ejecución por los gobiernos". La ejecución por los gobiernos es tan viable para los proyectos regionales como para los proyectos nacionales.

d) Evaluación. En un informe separado, la DCI examina el papel de los gobiernos en la evaluación de sus proyectos para el desarrollo que cuentan con la asistencia del sistema de las Naciones Unidas. Al elaborar criterios para la evaluación de los proyectos multinacionales, se deberían tener en cuenta las recomendaciones de este informe separado de la DCI.

IV. Operaciones

56. Las nuevas responsabilidades de la CEPA resultantes de la resolución sobre reestructuración han tenido ya un gran impacto sobre el carácter, el volumen y la complejidad de sus actividades. En este capítulo se examinan las exigencias y problemas surgidos en materia de gestión, personal y oficinas subregionales.

A. Gestión

57. El proceso de transición de una organización orientada principalmente hacia las investigaciones -y las conferencias- a otra dedicada también a la programación y la ejecución de proyectos de desarrollo sobre el terreno es un proceso difícil que requiere muchos cambios en los sistemas, procedimientos y actitudes de la gestión. La mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han pasado por ese proceso complejo o lo están experimentando todavía. Los inspectores consideran que hasta ahora la CEPA ha realizado relativamente bien esa complicada transición, y algunos observadores bien informados convienen en ello.

58. La CEPA tropezó con algunas dificultades importantes aun antes de que comenzara la transición. En un informe preparado en 1976 por el Servicio de Gestión Administrativa sobre el funcionamiento de la CEPA se reveló la existencia de "problemas graves" en materia de servicios administrativos y de conferencias y servicios generales y se pidió que se prestara atención administrativa urgente a la dotación de personal adecuado en la esfera administrativa. No obstante, el Secretario General decidió en 1977 no solicitar nuevos puestos de plantilla sino revisar totalmente las necesidades de personal de la CEPA para el período presupuestario 1978-1979.

59. Cuando la revisión de las categorías de los puestos se hizo finalmente en 1979 (dando como resultado una considerable elevación de la categoría de los puestos a pesar de un espíritu de austeridad presupuestaria cada vez más acentuado), las nuevas responsabilidades operacionales y de programación de la resolución sobre la reestructuración pesaban ya sobre el sistema administrativo y de gestión de la CEPA, que se había convertido en un organismo de ejecución por derecho propio. Se establecieron las oficinas subregionales de los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones como dependencias importantes para la descentralización de la CEPA, y la totalidad del presupuesto por programas y de las actividades había aumentado considerablemente. No obstante, a pesar de todos esos cambios y de un sistema administrativo deficiente desde el comienzo, la dotación de personal de apoyo a los programas apenas ha cambiado. En 1972-1973, la CEPA tenía 35 puestos de plantilla del cuadro orgánico para apoyo a los programas, y desde entonces sólo 15 se han añadido: 12 (aproximadamente uno al año) para servicios administrativos y comunes, tres para servicios de conferencias y ninguno para la administración de las actividades de cooperación técnica.

60. No es sorprendente que como resultado hayan surgido muchos problemas administrativos. El personal de la CEPA considera que los sistemas de apoyo administrativo están muy por debajo del nivel de las necesidades operacionales, tropiezan con los rígidos procedimientos burocráticos, se aplican de manera irregular y en el último momento no responden a las nuevas necesidades. Los Estados miembros y los funcionarios de instituciones africanas han mencionado ejemplos de duplicación, ineficacia, rigidez y confusión que obstaculizan

las actividades de la CEPA. Si bien los propios funcionarios administrativos de la CEPA reconocen que no pueden atender las necesidades de apoyo operacional, señalaron a la atención las dificultades básicas de hacer frente a una carga de trabajo mucho mayor con los mismos recursos de plantilla y los mismos procedimientos.

61. Entre las principales esferas en que se plantean problemas de gestión figuran las siguientes:

a) Datos sobre la situación de los programas. Los informes sobre la situación financiera y de personal se presentan a menudo con mucho atraso. La preparación de informes con computadoras no es todavía eficaz, los datos son incoherentes y a veces contradictorios y no se los clasifica por programas o subprogramas. Esos factores complican en alto grado el control básico de la ejecución de proyectos y programas, y aun el proceso crítico de reunir un "conjunto" efectivo de componentes de los proyectos.

b) Información sobre fondos extrapresupuestarios. Si bien los fondos extrapresupuestarios constituyen actualmente la mitad del presupuesto de la CEPA, sólo unos pocos funcionarios de la CEPA se ocupan de la financiación extrapresupuestaria, y la presentación de informes al respecto es fraccionaria y lenta. Eso no sólo complica la ejecución de los programas en general sino que limita gravemente la posibilidad de rendir cuentas a las fuentes extrapresupuestarias sobre el estado y la utilización de sus fondos.

c) Labor de apoyo a los programas. Las numerosas funciones operacionales y de programación nuevas han impuesto pesadas cargas administrativas y de control a las divisiones operacionales, que son generalmente pequeñas, especialmente a los propios directores de las divisiones que expresaron la necesidad de personal subalterno para que se encargara de las labores corrientes.

d) Viajes y misiones. A pesar de la limitación de los fondos para viajes, se expresó gran preocupación por las misiones enviadas desde la sede de la CEPA sin planificación previa adecuada y al parecer con superposiciones y duplicación. Es difícil determinar la situación en materia de fondos para viajes, los arreglos se hacen a menudo en el último momento y el proceso de reembolso puede tomar mucho tiempo.

e) Conferencias y documentación. Los servicios de conferencias, traducción y reproducción tienen escaso personal, equipo limitado y mucho trabajo acumulado. Acaba de crearse un servicio de control de documentos. Si bien algunos funcionarios de la CEPA consideran de todas maneras que dichos servicios funcionan bien, las presiones mencionadas son con frecuencia la causa de que las divisiones envíen su trabajo con retraso. Como resultado, no siempre la documentación está lista cuando se necesita ni reúne las condiciones necesarias. La situación se complica por la limitación de las posibilidades de encargar la ejecución de trabajos por contrata.

f) Personal y contratación. Las vacantes, las prácticas de contratación lentas y restrictivas, la extensión limitada de las listas de consultores y las complicaciones en la administración de muchos puestos de diversas categorías financiados con recursos extrapresupuestarios dificultan mucho las operaciones, como se indica en la sección siguiente.

g) Oficinas subregionales. Los Centros Multinacionales de Programación y Operaciones tropiezan con ciertos problemas operacionales debidos a la debilidad del apoyo administrativo prestado por la sede de la CEPA, los anticuados procedimientos financieros y de personal y las dificultades en las relaciones con las divisiones operacionales de Addis Abeba. Esas dificultades se examinan en la sección C infra.

h) Equipo. La CEPA no ha progresado mucho todavía en el aprovechamiento y la utilización de sistemas de computadoras para la ejecución de sus actividades. El equipo para elaboración y reproducción de documentos es también muy limitado. Las comunicaciones en la vasta extensión del continente africano son también un problema.

i) Utilización de fondos de apoyo (gastos generales). Los fondos extra-presupuestarios de la CEPA incluyen normalmente los gastos de apoyo para proyectos auxiliares. En 1981 se preparó por primera vez un presupuesto oficial para gastos de apoyo, pero la presión generada por los muchos problemas administrativos ha hecho al parecer que dichos fondos se aplican para gastos imprevistos en vez de ser empleados en forma más sistemática.

62. Estos problemas administrativos obedecen al parecer a cuatro razones principales. En primer lugar, en virtud de la descentralización se ha confiado a la CEPA un volumen considerable de actividades administrativas y de programación sin los "recursos presupuestarios y financieros adecuados" solicitados en la resolución sobre reestructuración. La CEPA ha tenido que tratar de realizar un trabajo mucho mayor, más complicado y más difícil con los mismos recursos esencialmente.

63. En segundo lugar, la descentralización de responsabilidades no ha ido acompañada de la descentralización de la autoridad. La programación se ha descentralizado, pero los procesos administrativos están todavía en gran parte en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Eso crea tensiones operacionales fundamentales. En especial, en muchas esferas esa situación impone procedimientos burocráticos (muy criticados ante los inspectores por diversos funcionarios de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas) que no son verdaderamente adecuados para las actividades locales de desarrollo. Produce además demoras e interrupciones considerables, en vez de la comprensión y la flexibilidad que necesita un organismo operacional.

64. En tercer lugar, dentro de la propia CEPA hay al parecer una laguna en cuanto al desarrollo administrativo. El Secretario Ejecutivo debe viajar mucho para atender las muchas solicitudes de cooperación en el continente, mantenerse al tanto de las necesidades y problemas corrientes, asistir a las reuniones intergubernamentales necesarias, y celebrar consultas con otras organizaciones de desarrollo. En consecuencia, le es imposible atender los problemas cotidianos de desarrollo administrativo dentro de la CEPA. El Secretario Ejecutivo Adjunto está encargado de ciertas funciones concretas y es Presidente del Comité Consultivo en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Un funcionario del Gabinete ha hecho algunos análisis con miras a mejorar ciertos procesos administrativos, pero al parecer la aplicación de los resultados es lenta.

65. Al parecer la "laguna administrativa" de la CEPA se debe en gran parte al número insuficiente de funcionarios superiores: un Secretario General Adjunto y un funcionario de categoría L-2 no son suficientes para administrar un programa bienal de 71 millones de dólares de los EE.UU. con responsabilidades nuevas y complejas de ámbito continental en materia de reestructuración y liderazgo.

Los Inspectores consideran que, habida cuenta de la importancia y el volumen de las labores que el Secretario Ejecutivo debe realizar fuera de la sede, hay que adoptar disposiciones explícitas y delegar autoridad para lograr una acción eficaz. También se necesita un impulso especial dentro de la CEPA con miras al mejoramiento administrativo y la capacitación y el desarrollo constante de la capacidad y los sistemas administrativos, ya que el Servicio de Gestión Administrativa de Nueva York está demasiado recargado y no puede prestar a la CEPA la atención constante que necesita actualmente.

66. El factor final, relacionado con el segundo y el tercero, es que al parecer en los procesos administrativos y de gestión actuales de la CEPA no hay una actitud de "servicio". Los procedimientos se aplican según lo estipulado, pero en forma muy mecánica y burocrática. En vez de un afán emprendedor de brindar el apoyo mejor y más rápido posible a las actividades y modernizar y mejorar el sistema administrativo, los procesos administrativos actuales dan con demasiada frecuencia la impresión de ser sólo una serie de obstáculos que los funcionarios deben vencer para realizar su trabajo.

67. Los inspectores han llegado a la conclusión de que, a medida que la CEPA asuma cada vez más su nueva función operacional, se debe asignar alta prioridad al mejoramiento de la gestión. En las secciones y los capítulos siguientes se tratan más a fondo los problemas de la descentralización en materia de recursos y autoridad. No obstante, cabe señalar ahora que el establecimiento de la capacidad administrativa operacional de la CEPA es un proceso nuevo y como tal debe ser promovido y apoyado con recursos adecuados, asistencia y adaptación a las necesidades operacionales de la CEPA.

68. Los funcionarios de la Sede de las Naciones Unidas manifestaron a los Inspectores que les preocupaba mucho que las actividades de la CEPA estuviesen debidamente controladas en el marco de los programas más amplios de las Naciones Unidas. No obstante, en la resolución sobre reestructuración se hace hincapié en el suministro de los recursos y la asistencia adicionales necesarios. Eso significa que la Sede de las Naciones Unidas debe establecer directrices, procedimientos y controles razonables (pero no excesivamente restrictivos) para la ejecución del trabajo, y luego dejar que la CEPA sea responsable de sus actividades. La CEPA no debe depender para todo de la Sede de las Naciones Unidas, sino que debe existir un sistema de control y presentación de informes que permita a la CEPA el desarrollo de una administración efectiva, adecuada e independiente. La CEPA es ahora un organismo de ejecución. Para cumplir debidamente su tarea debe contar con autoridad y recursos suficientes para ejecutar sus programas en condiciones de igualdad con otros organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas.

B. Personal

69. El principal recurso, soporte y elemento de costo de la CEPA es el personal; no obstante, muchos factores dificultan actualmente la administración del personal. El obstáculo primordial es el número limitado de puestos presupuestarios. En el informe sobre la CEPA preparado por la DCI en 1968 (JIU/REP/68/10, de 10 de octubre de 1968), los inspectores llegaron a la conclusión de que los 137 funcionarios del cuadro orgánico no eran suficientes para el desempeño de las funciones de la CEPA en materia de investigación, asesoramiento y planificación. El total de los puestos de plantilla de la CEPA en el presupuesto por programas aumentó posteriormente a 620 en 1976-1977 y desde entonces ha aumentado ligeramente hasta 641 propuestos para 1982-1983. No obstante, si bien los puestos del cuadro

orgánico aumentaron a 228 en 1976-1977, en la realidad al parecer han disminuido constantemente desde entonces, hasta ser sólo 214 para 1982-1983 (no obstante, véase el párr. 121).

70. Los esfuerzos realizados para hacer frente en esas circunstancias a las nuevas e importantes responsabilidades de la CEPA han dado como resultado una estructura de personal muy irregular. Las siguientes cifras relativas a la CEPA permiten darse cuenta de los cambios en la composición del total del personal presupuestario y no presupuestario entre enero de 1977 y enero de 1981 (entre paréntesis): 721 (943) puestos en total, divididos así: 535 (578) en el presupuesto ordinario; 33 (50) puestos de personal supernumerario; 75 (118) consultores, asesores regionales y expertos; 47 (48) financiados por otros organismos; 17 (112) financiados por proyectos, gastos generales extrapresupuestarios y subsidios; y 16 (37) funcionarios subregionales. Es decir, que durante el período cuatrienal hubo en la CEPA un aumento total de unos 222 puestos, pero que la mayor parte de ese aumento (80%) correspondió a los puestos financiados por proyectos y otras fuentes extrapresupuestarios (que actualmente constituyen aproximadamente el 40% del personal de la CEPA).

71. Ese complicado sistema ha obstaculizado considerablemente la labor de la CEPA. El hecho de que cada vez sea mayor el número de puestos de poca duración crea gran inseguridad y discontinuidad entre los funcionarios afectados y graves dificultades para muchos administradores de la CEPA que tienen la preocupación constante de que tal vez haya que suprimir abruptamente puestos críticos y suspender los trabajos correspondientes, y deben prestar considerable atención a un interminable proceso de contratación, reasignación y prórrogas del personal. La corta duración y las incertidumbres de esos puestos los hacen también poco atractivos para los presuntos funcionarios; y la diversidad de categorías y prórrogas frecuentes recargan considerablemente el trabajo de la sección de personal de la CEPA.

72. La situación de la CEPA en materia de personal se complica con otros problemas importantes, el principal de los cuales es la renovación del personal. Los registros de personal de la CEPA indican que el promedio de renovación del personal del cuadro orgánico con cargo al presupuesto ordinario para 1977-1980 fue aproximadamente del 15%: es decir, aproximadamente una séptima parte de esa categoría de personal abandona anualmente la CEPA. La proporción no es tan grave como la calculada para la CEPA por algunos observadores, pero es superior al promedio para el sistema de las Naciones Unidas (13% para 1976-1979) y, en consecuencia, es motivo de preocupación. Es probable que la tasa de renovación de personal sea aun mayor en las diversas categorías de puestos extrapresupuestarios. Además, si bien casi la mitad de los casos de separación del servicio durante el período 1977-1978 fueron traslados de la CEPA a otras organizaciones de las Naciones Unidas, los traslados, préstamos o asignaciones de otros funcionarios de las Naciones Unidas a la CEPA fueron al parecer muy pocos, con excepción de algunos traductores. Eso indica que hay muchas dificultades para enviar por rotación a otros funcionarios de las Naciones Unidas en misión a la CEPA.

73. En segundo lugar, la contratación y la conservación del personal de la CEPA tropieza con la dificultad de una modesta estructura de categorías. En el informe sobre la CEPA preparado por la DCI en 1968 se indicó que la CEPA tenía menos funcionarios de la categoría F-4 y de categorías superiores que las demás comisiones regionales. Un estudio sobre clasificación de puestos hecho en 1979 por la Oficina de Servicios de Personal confirmó al parecer más tarde el problema de la baja categoría de los puestos, al recomendar hasta 27 ascensos de categoría y sólo tres degradaciones. Aproximadamente la mitad de esos cambios se han tenido en cuenta en el proyecto de presupuesto por programas para 1982-1983 y el resto no se aplica todavía.

74. En la actualidad la CEPA ha alcanzado al parecer una paridad aproximada con las demás comisiones en cuanto a la categoría de los puestos, pero todavía está muy por debajo de la Sede de las Naciones Unidas. Según el proyecto de presupuesto por programas para 1982-1983, a la categoría D-1 y categorías superiores corresponde el 8,6% del total de los puestos del cuadro orgánico incluidos en el presupuesto para las cinco comisiones regionales, a la categoría P-5 y categorías superiores el 25,1%, y a la categoría P-4 y categorías superiores el 54%, en comparación, por ejemplo, con el 16,7, el 36,5 y el 64%, respectivamente, para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI) y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD). Además, actualmente el DAESI y el DCTD están creciendo, y en la presupuesto para 1982-1983 hay un aumento neto de 21 puestos, principalmente puestos extrapresupuestarios de las categorías P-3 y P-4, mientras que las comisiones regionales tienen realmente una pérdida neta de ocho puestos, principalmente puestos extrapresupuestarios de la categoría P-5 (no obstante, véase también el párr. 121). Las cifras correspondientes a la Sede reflejan naturalmente sus funciones mundiales; no obstante, esta disparidad dificulta la contratación por las comisiones regionales de candidatos de calidad y deseosos de hacer carrera en las Naciones Unidas.

75. Un tercer obstáculo importante en materia de personal es el lento y complicado proceso de contratación. La CEPA está facultado para contratar personal del cuadro orgánico para proyectos hasta la categoría L-5, siempre que residan en la región de África, así como funcionarios del cuadro de servicios generales y ciertos funcionarios por períodos de corta duración. Todas las demás actividades de contratación, nombramientos, prórrogas, ascensos y clasificaciones corresponden a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York por sí sola o en colaboración con la CEPA. Observadores de dentro y fuera de la CEPA formularon muchas críticas sobre el carácter extremadamente lento y rígido de los procedimientos de contratación del Servicio de Contratación para la Asistencia Técnica (SCAT) de las Naciones Unidas habida cuenta de las necesidades operacionales sobre el terreno de la CEPA. Se calculó extraoficialmente que la contratación de personal de plantilla y expertos tardaba de 6 a 9 meses, en vez de un lapso más lógico de 3 ó 4 meses. Aproximadamente la mitad de ese retraso se produce en Addis Abeba y la otra mitad en Nueva York, siendo considerable el tiempo que se emplea en consultas sobre cuestiones tales como la aprobación de los resultados de los exámenes médicos.

76. Los datos sobre el personal de la CEPA entre 1975 y principios de 1981 indican que el promedio de vacantes en los puestos del cuadro orgánico del presupuesto ordinario fue de aproximadamente el 15% y que un promedio de aproximadamente el 8% de los funcionarios desempeñaban funciones de categoría superior a la suya. En consecuencia, en un momento determinado casi la cuarta parte de los puestos del cuadro orgánico financiados con el presupuesto ordinario de la CEPA está vacante u ocupada por funcionarios de categoría inferior. La situación puede ser más grave para los puestos extrapresupuestarios. Así pues, la lentitud del proceso de contratación constituye otra pesada carga para los esfuerzos de dotación de personal de la CEPA, carga especialmente delicada si se tiene en cuenta que actualmente la CEPA es un organismo de ejecución y han aumentado sus necesidades de flexibilidad y adaptabilidad. Es necesario que la CEPA provea sus puestos vacantes con mucha mayor rapidez a fin de fortalecer su funcionamiento.

77. El cuarto problema es el de la distribución geográfica. La CEPA tiene una "política de africanización" en virtud de la cual aproximadamente el 75% del personal debe proceder de Estados miembros africanos. En los últimos años, la cifra ha estado realmente entre el 70 y el 75% para funcionarios del cuadro

orgánico y los expertos de la CEPA y es del 86% si se incluyen los puestos vacantes reservados para candidatos africanos identificados. De los 196 puestos del cuadro orgánico financiados con el presupuesto ordinario, 169 estaban ocupados o reservados para africanos en 1981, y los funcionarios del cuadro orgánico de la CEPA procedían de 40 Estados africanos distintos. En la Conferencia de Ministros de la CEPA se ha insistido mucho en esa política, y la Asamblea General la ha apoyado para todas las comisiones regionales. Dicha política es beneficiosa para la CEPA y el desarrollo africano al combinar los intereses nacionales con los regionales, capacitar a los africanos para las labores de desarrollo y convertir a la CEPA en la administración pública internacional más ampliamente representativa de Africa.

78. No obstante, como indica un informe preparado últimamente por la DCI sobre la distribución geográfica (JIU/REP/81/10, de julio de 1981, anexo I), la africanización plantea también algunos problemas a la CEPA. Aun dentro de los límites convenientes ampliados que se aplican desde 1981 para la distribución geográfica de los puestos, 10 de los 50 Estados miembros africanos (en comparación con 21 en 1980) están todavía excesivamente representados en la Secretaría de las Naciones Unidas. La CEPA tropieza con el problema de que muchos de sus mejores posibles candidatos proceden de esos países excesivamente representados y, en consecuencia, no se los debía contratar. Todas las comisiones regionales tropiezan con ese problema. En el informe de la DCI (anexo III) se indica que aproximadamente el 52% de los funcionarios de plantilla del cuadro orgánico contratados entre mediados de 1978 y mediados de 1980 procedían de países excesivamente representados, y que las cifras correspondientes para las demás comisiones regionales variaban entre el 19 y el 71%. No obstante, la CEPA ha tropezado con muchas dificultades para encontrar personal procedente de los países no representados o insuficientemente representados.

79. En un informe preparado por la Secretaría en 1981 (A/36/495) se indica también que en junio de 1981 un tercio (132) de los funcionarios africanos del cuadro orgánico sujetos a distribución geográfica estaban agrupados en los 196 puestos totales de la CEPA en Addis Abeba, mientras que los otros dos tercios (268) estaban muy dispersos entre los 2.700 puestos restantes comparables de las Naciones Unidas. Asimismo (informe de la DCI, anexo IV) más de un tercio (17) de los 47 africanos que ocupaban puestos de la categoría D-1 y categorías superiores en las Naciones Unidas estaban en la CEPA en Addis Abeba, y los 30 restantes estaban también muy dispersos en otros sitios.

80. Los inspectores consideran que la política de africanización de la CEPA no debe ser un fin en sí misma. Las urgentes necesidades experimentadas actualmente en materia de personal y las constantes dificultades para la contratación de personas procedentes de Estados miembros africanos no representados o insuficientemente representados indican que la CEPA debe también examinar la posibilidad de contratar más fácilmente personas procedentes de otros Estados Miembros de las Naciones Unidas no africanos. Una ligera modificación de la política actual podría no sólo permitir a la CEPA proveer algunos puestos vacantes, sino también facilitar una distribución más amplia de africanos en toda la Secretaría de las Naciones Unidas.

81. Finalmente, la CEPA tropieza con algunas otras dificultades en materia de personal. Sus necesidades de contratación están cambiando: de los investigadores del pasado a los expertos operacionales y técnicos y administradores de programas. Se precisan programas constantes de capacitación para que el personal del cuadro orgánico y el local pueda realmente desempeñar las nuevas funciones

operacionales, y hay que fortalecer la capacitación en inglés y francés de los secretarios de la CEPA, que son predominantemente etíopes. No obstante, la Sección de Personal de la CEPA no ha podido brindar al personal de la CEPA servicios, apoyo y asesoramiento eficaces.

82. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que la reducción de los puestos del presupuesto ordinario, la estructura fragmentaria del personal, la renovación excesiva del mismo, la modesta clasificación de las categorías, la lentitud de la contratación, las vacantes resultantes, las limitaciones de la distribución geográfica y otros problemas de personal ponen en grave peligro el fortalecimiento de la CEPA dispuesto por la Asamblea General. Habida cuenta de esos obstáculos, el progreso logrado por la CEPA es loable. Para consolidar y ampliar dicho progreso, la CEPA debe tener más autoridad y flexibilidad operacional, especialmente en materia de contratación, tanto en cuestiones de personal como de administración en general. Necesita más personal para desempeñar sus nuevas funciones, mayor continuidad gracias a unos arreglos más estables en materia de personal, y más rotaciones, préstamos, cambios de destino y misiones a la Sede para fortalecer su labor. Este proceso de descentralización y fortalecimiento colocará a la CEPA en condiciones de igualdad operacional con otros organismos de ejecución.

C. Centros Multinacionales de Programación y Operaciones (MULPOC)

83. En 1962 la CEPA estableció en Africa cuatro oficinas subregionales para descentralizar las actividades de la Comisión y mejorar su eficacia. Los centros, financiados con cargo al presupuesto ordinario de la CEPA, lograron algunos éxitos aislados en el suministro de asesoramiento y el lanzamiento de proyectos, pero tropezaron con dificultades debido a la escasez de personal y fondos, y su contribución al lento y complicado proceso de cooperación e integración subregionales no fue muy grande. En el informe sobre la CEPA preparado en 1968 por la DCI se instaba a una reevaluación de la necesidad de las oficinas. En el informe de 1975 de la DCI se afirmó que los recursos de las oficinas eran "patentemente inadecuados" porque entre las cuatro tenían sólo nueve funcionarios del cuadro orgánico, y se señaló que no parecían tener programas propios de trabajo y que no habían podido emprender estudios sustantivos, que continuaban siendo función de la sede de la CEPA.

84. A principios del decenio de 1970, las oficinas subregionales fueron eclipsadas gradualmente por los Equipos Asesores Multinacionales e Interdisciplinarios de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAT), creados en virtud de una resolución aprobada en 1969 por la Asamblea General. Tres de los siete UNDAT se establecieron en Africa, con fondos suministrados inicialmente con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas y luego principalmente por el PNUD, para prestar servicios a nivel subregional. No obstante, los órganos normativos de la CEPA trataron de reorientarlos hacia funciones de política y operacionales más adecuadas a las necesidades prácticas de desarrollo e integración económica de los Estados miembros. Una misión conjunta CEPA/PNUD de evaluación realizada en 1975 apoyó ese cambio de orientación y señaló que el obstáculo más grave al funcionamiento de los UNDAT era la falta de personal y recursos financieros adecuados.

85. Habida cuenta de esas dificultades, la Conferencia de Ministros de la CEPA decidió en 1977 reemplazar las oficinas subregionales y los UNDAT con MULPOC de la CEPA, cuyos programas de trabajo estarían integrados en el programa de trabajo de la CEPA y que tendrían sus propios órganos normativos, y decidió también

desarrollar y supervisar las actividades de cada centro. En consecuencia, en 1977-1978 se establecieron cinco MULPOC: Lusaka (Zambia) para 18 países de Africa oriental y meridional; Gisenyi (Rwanda) para tres países de la Comunidad de los Países de los Grandes Lagos; Yaoundé (Camerún) para siete países de Africa central e islas adyacentes; Niamey (Níger) para 16 países de Africa occidental (Estados miembros de la CEDEAO); y Tánger (Marruecos) para seis países de Africa septentrional. Cada uno de los cuatro primeros centros tiene un órgano normativo supremo formado por ministros de desarrollo y un comité técnico de secretarios de ministerios de planificación que se reúnen anualmente para definir y supervisar las actividades del centro y para movilizar recursos y apoyo político para ellas. El MULPOC de Africa septentrional debe estar dirigido por un consejo de plenipotenciarios que, por razones políticas, no se ha reunido todavía.

86. En un informe preparado por la CEPA en 1978 sobre la marcha de los trabajos de los MULPOC se describió la creación de los mismos como un "paso importante hacia la transformación de la CEPA en una institución operacional". Se considera que los MULPOC son el principal mecanismo de la CEPA para fomentar la cooperación económica y técnica en Africa en los planos subregional y regional. Como instrumentos multidisciplinarios y multisectoriales de la CEPA, los MULPOC deben ser los puntos focales de las actividades de todos los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y deben tener una función catalizadora para el desarrollo económico de sus respectivas subregiones.

87. En la estructura de los MULPOC se presta especial atención a la programación básica. Se ha conferido a sus órganos normativos facultades amplias para la preparación de los programas de trabajo de los MULPOC y el control de su ejecución. Dichos programas de trabajo se tienen también en cuenta en el programa de trabajo de la CEPA a fin de que sus actividades de programación se ajusten a las necesidades subregionales, y no constituyan respuestas estereotipadas a los problemas regionales. En la actualidad ese sistema de programación está ampliamente institucionalizado y ha progresado considerablemente, tal vez en especial en lo relativo a las medidas para establecer una zona de comercio preferencial para los Estados africanos del Este y el Sur por conducto del MULPOC de Lusaka, y en la esfera de los programas sumamente activos y participativos para la mujer establecidos a nivel subregional. Los órganos normativos, grupos de expertos y reuniones y seminarios de los MULPOC han dado como resultado una participación muy positiva, si bien el MULPOC de Africa septentrional sigue casi inactivo. Se está emprendiendo una amplia variedad de iniciativas de cooperación y proyectos subregionales concretos.

88. No obstante, ha habido problemas de programación, entre ellos:

a) La variedad de las necesidades, los recursos limitados, la gran cantidad de organizaciones participantes (33 organizaciones intergubernamentales subregionales en la región de un solo MULPOC), y la competencia entre las prioridades nacionales y subregionales obstaculizan una programación coherente. Los vínculos más eficaces de los MULPOC en materia de programas han sido hasta ahora los establecidos con los Estados miembros, ya sea mediante los grupos de expertos de los órganos normativos o mediante organizaciones subregionales de importancia crítica.

b) Los vínculos y la coordinación en materia de programas con los organismos del sistema de las Naciones Unidas son todavía muy irregulares, los intercambios de información son principalmente officiosos y la cooperación tropieza con las diversas estructuras subregionales de los organismos. Los coordinadores residentes del PNUD se concentran en problemas nacionales concretos y, en consecuencia, puede haber tendencia a olvidar los aspectos multinacionales.

c) El programa de trabajo integrado de la CEPA ha progresado en forma definida pero todavía es difícil armonizarlo. Si bien algunas divisiones de la Sede tienen una relación muy activa con los MULPOC, otras no han establecido todavía vínculos eficaces, y a veces el apoyo técnico es irregular. También hay fricciones ocasionales entre los deseos de los órganos normativos de los MULPOC en materia de proyectos y los recursos disponibles y la capacidad para prestar servicios técnicos en la sede de la CEPA.

d) Finalmente, funcionarios de los Estados Miembros y los organismos del sistema de las Naciones Unidas expresaron su gran preocupación por la gran dispersión existente en el seno de los MULPOC debido a su deseo de abarcar todas las actividades de la sede de la CEPA. Se consideró que los MULPOC necesitaban más especialistas técnicos con experiencia práctica para participar en un número de actividades menor pero mejor planificadas para abordar más a fondo los problemas críticos del desarrollo subregional. Los MULPOC han desempeñado ya una importante función política al promover la intensificación de la cooperación subregional, pero se consideró que había llegado el momento de afianzar sus funciones de programación y control para la ejecución de los proyectos.

89. Una causa importante de dichos problemas de programación es que, como sucedía anteriormente con las oficinas subregionales y los UNDAT, los MULPOC no cuentan con el personal y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. Desde que empezaron a funcionar los MULPOC, el PNUD ha contribuido con unos 6 millones de dólares a los gastos, y la CEPA ha prestado un apoyo considerable mediante las actividades sustantivas y administrativas de la sede. La corta duración de la mayor parte de los puestos necesarios para los proyectos de los MULPOC obstaculiza mucho la contratación, ya que una serie de destinos de un año con la incertidumbre de la prórroga no es muy atractiva. También afecta la estabilidad de los cargos (un MULPOC ha tenido cinco directores distintos en un período de dos años) y dificulta la adaptación del personal de los MULPOC a la situación subregional.

90. Un segundo problema importante son las deficiencias administrativas. Con frecuencia las comunicaciones en África son difíciles y la transmisión de la información y la coordinación entre la sede de la CEPA, los MULPOC y otros organismos han sido a menudo un problema grave. Algunos observadores afirmaron que el funcionamiento de los MULPOC no estaba organizado eficazmente. Se afirmó que a veces las misiones enviadas desde la sede de la CEPA estaban mal coordinadas y mal preparadas. Los problemas de los MULPOC en materia de personal se han agravado por los atrasos en la contratación y en la prórroga de los contratos. Ocasionalmente los gastos se determinan sólo de mes a mes y los cheques de pago llegan atrasados. Los procedimientos burocráticos de las Naciones Unidas son al parecer una carga aún mayor a nivel subregional que en la sede de la CEPA, y no se han atendido necesidades evidentes tales como expertos que hablen francés y documentos en francés para las zonas en que se usa ese idioma.

91. Durante 1981, el PNUD y la CEPA iniciaron una evaluación conjunta de los cuatro MULPOC situados al sur del Sáhara (el MULPOC de Tánger se financia con el presupuesto ordinario de la CEPA), en respuesta a una solicitud formulada por la Conferencia de Ministros de la CEPA para que se evaluaran los programas cooperativos CEPA/PNUD presentes y futuros de África. No obstante, los estudios no se terminaron durante 1981.

92. La CEPA ha estado tratando durante 20 años de establecer una red efectiva de oficinas subregionales. La nueva insistencia de los MULPOC en la programación subregional del trabajo y en la importancia de los órganos normativos subregionales, la nueva función operacional general asignada a la CEPA, y el considerable

progreso logrado por la CEPA en la descentralización de la autoridad y las actividades de los MULPOC constituyen promesas firmes de que por fin se ha de lograr ese objetivo. Los MULPOC pueden ser muy útiles para el desarrollo de Africa y para el funcionamiento de la CEPA como red descentralizada que facilite la auto-dependencia colectiva en virtud del Plan de Lagos, elimine las lagunas críticas en el desarrollo y proporcione apoyo para la planificación cooperativa y la ejecución de proyectos. Muchos funcionarios gubernamentales hicieron observaciones muy favorables sobre los MULPOC en el sentido de que constituían una iniciativa positiva para que los programas de la CEPA se aproximaran más a los Estados miembros y estuvieran a tono con sus necesidades. La propia CEPA reconoce el valor crítico de la participación directa de los Estados miembros, que no es posible en programas dirigidos totalmente desde Addis Abeba.

93. No obstante, ahora que los MULPOC han suscitado grandes esperanzas, deben llevar a cabo programas eficaces. Ese proceso se ha iniciado, pero el personal y los recursos actuales de los MULPOC son al parecer excesivamente limitados, inestables y dispersos para mantener el impulso generado. Es difícil que los Estados miembros africanos proporcionen los fondos voluntarios necesarios, habida cuenta de su gran escasez de recursos, y esperan que la CEPA y las propias Naciones Unidas demuestren su apoyo a los MULPOC mediante una financiación sólida. En una resolución aprobada en 1981 por la Conferencia de Ministros de la CEPA (418 (XVI)) se instó a que se fortaleciera más a los MULPOC, y especialmente a que el Secretario General adoptara las medidas necesarias para que el personal operacional de los MULPOC se financiara con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en la resolución 36/178, confirmó la importancia de los MULPOC y pidió al Secretario General que en 1982 presentara al Consejo Económico y Social un informe relativo a la financiación, sobre una base establecida, de los MULPOC.

94. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que, como determinó la DCI en 1968 y 1975, los recursos para las oficinas subregionales de la CEPA son inadecuados. La CEPA ha afirmado (A/35/546) que los MULPOC deben ser sus principales mecanismos para promover la cooperación económica y técnica en los planos subregional y regional, como catalizadores en el desarrollo económico de las subregiones y para fomentar la coordinación y la cooperación entre organismos en el plano subregional. No obstante, sin apoyo sólido, los MULPOC no podrán cumplir esas funciones esenciales confiadas a la CEPA en la resolución sobre reestructuración.

95. La CEPA puede adoptar algunas medidas para fortalecer los MULPOC mediante el mejoramiento de sus propios sistemas administrativos y su adaptación a las necesidades de apoyo de los MULPOC, tratando de resolver los problemas de la vinculación de los programas, fomentando la preparación de programas subregionales de trabajo más precisos y prácticos, y descentralizando los cinco puestos de oficiales de enlace de los MULPOC concentrados actualmente en la sede en su Oficina de Cooperación Técnica.

96. Finalmente, cada MULPOC necesita un pequeño núcleo de funcionarios de programas y administrativos al que se añadiría el personal necesario para cada proyecto según el caso. Si bien los recursos extrapresupuestarios procedentes de las Naciones Unidas, el PNUD y las organizaciones serían muy bien recibidos, los Inspectores consideran que dicho núcleo debe financiarse con el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, como se hizo antes con las oficinas subregionales y los UNDAT. Al parecer, sin esa estabilidad no sólo estará en peligro la eficacia operacional de los MULPOC sino también su existencia misma.

V. Aplicación de las medidas de reestructuración y descentralización

97. La resolución de 1977 sobre reestructuración estaba encaminada a aumentar la capacidad de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas para ocuparse plenamente de los problemas de la cooperación económica internacional y el desarrollo en forma amplia y efectiva. En este capítulo se resume en primer lugar el progreso logrado por la CEPA hasta la fecha en la ejecución de las nueve tareas básicas de reestructuración que se le confiaron con arreglo a la resolución sobre la reestructuración (32/197, anexo, sección IV, párrafos 19 a 27). Las demás comisiones regionales han tropezado con muchas de las mismas dificultades, como se indica en el informe preparado por el Secretario General en 1980 (A/35/546). En la segunda sección se examina la lentitud con que se ha avanzado, especialmente desde 1977, en el suministro de recursos y la cesión de atribuciones a las comisiones en un nivel adecuado para que cumplan su mandato de reestructuración y apliquen las muchas resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en materia de descentralización.

A. Reestructuración

98. "Centros principales de desarrollo económico y social general" para la región (párrafo 19). Se espera que la CEPA desempeñe una función central teniendo debidamente en cuenta las responsabilidades de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sectores concretos y las responsabilidades del PNUD en lo relativo a las actividades de cooperación técnica. Por su carácter mismo, esta labor no puede ser totalmente precisa. No obstante, como se indicó en los capítulos I a III, la CEPA está bien calificada para servir de centro principal y catalizador por sus 20 años de experiencia en los problemas de desarrollo de África en casi todos los sectores; sus actividades en materia de investigaciones, conferencias, reunión de datos y distribución de datos; su amplia experiencia en materia de cooperación regional; y el carácter ampliamente representativo de su personal africano. Las nuevas funciones de organismo de ejecución, la función operacional y la estructura con oficinas subregionales fortalecen esa condición de "centro principal" de la CEPA, pero el ejercicio pleno de esa función está limitado por los otros factores que se indican después.

99. "Dirección de los esfuerzos conjuntos" y coordinación y cooperación a nivel regional (párrafo 20). Los años de dedicación de la CEPA al desarrollo regional y subregional, la cooperación, el establecimiento de instituciones y los esfuerzos de integración en África constituyen una base sólida para una función directora y de coordinación. Especialmente mediante su participación en la preparación del Plan de Lagos y la responsabilidad asumida ante la OUA por la coordinación técnica de la aplicación del Plan, la CEPA ha demostrado que está en condiciones de asumir la nueva función de dirección. La CEPA ha patrocinado también con el PNUD y la OUA la reunión del ciclo 1982-1986 de proyectos regionales africanos, ha reorientado sus vínculos con las subregiones por conducto de sus MULPOC y ha ejecutado programas conjuntos con otros organismos de las Naciones Unidas en las esferas de la industria, el transporte, los alimentos y los asentamientos humanos. No obstante, como determinó la DCI en 1975 (JIU/REP/75/2) la coordinación y la cooperación regionales no reflejan todavía un enfoque integrado de los problemas de desarrollo regional. Todavía no se considera a la CEPA como la directora de los esfuerzos conjuntos realizados en la compleja escena del desarrollo regional.

100. En el marco complejo de la asistencia para el desarrollo en Africa los procedimientos de programación conjunta son todavía fragmentarios y muchos vínculos están aún por establecer, incluida una distribución más efectiva de responsabilidades entre la CEPA y la OUA (capítulo III, A y B). Los inspectores tomaron nota de que algunos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas miraban todavía con escepticismo la posibilidad de que la CEPA pueda dirigir los esfuerzos conjuntos si no mejora su capacidad y su rendimiento operacional, y consideraron necesario fortalecer la propia programación interna de la CEPA (capítulo III, C). No obstante, los inspectores consideran que hay muchas posibilidades de progreso en la programación regional conjunta (véase el capítulo III, E).

101. "Insumos a los procesos de formulación de políticas mundiales de los órganos competentes de las Naciones Unidas" y participación en la aplicación de decisiones (párrafo 21). En el transcurso de los años, la CEPA ha hecho importantes aportaciones a los órganos de las Naciones Unidas encargados de formular políticas mundiales, especialmente mediante sus estrategias regionales y sus contribuciones a períodos de sesiones extraordinarios y conferencias. No obstante, los inspectores están totalmente de acuerdo con la observación formulada en un informe reciente del Secretario General (A/35/546, párrafo 36) de que las consecuencias de dichas aportaciones sobre las deliberaciones a nivel mundial son muy reducidas en relación con el tiempo y el esfuerzo considerables requeridos para prepararlas. Las reuniones de los secretarios ejecutivos de las comisiones bajo la presidencia del Director General, iniciadas últimamente, son sumamente provechosas. Ese mecanismo podría fortalecerse a medida que el Director General concentre cada vez más su atención en los problemas operacionales y las necesidades en el plano local.

102. En la actualidad los secretarios ejecutivos no participan en el mecanismo del CAC, cuyas actividades y decisiones tienen consecuencias considerables sobre la cooperación para el desarrollo a nivel regional. Los secretarios ejecutivos no se presentan regularmente ante la Segunda Comisión y la Quinta Comisión de la Asamblea General, ni ante el CPC. En la actualidad la pequeña oficina de enlace de las comisiones regionales en Nueva York se ocupa principalmente de solicitudes de documentos y no de cuestiones sustantivas en materia de política y programas, ni tampoco de los vínculos críticos que se podrían establecer, por ejemplo, con las oficinas regionales del PNUD en Nueva York. El aumento de la función operacional de las comisiones regionales exige un acceso más directo a esos foros, de manera que las comisiones puedan hacer contribuciones más importantes y no simplemente ejecutar decisiones superiores.

103. "Definición común de las regiones y subregiones" y ubicación idéntica de las oficinas (párrafo 22). En el informe que preparó en 1975 sobre las estructuras regionales (JIU/REP/75/2), la DCI señaló que las oficinas regionales y subregionales del sistema de las Naciones Unidas en Africa estaban en 14 ciudades distintas (el doble que en Asia y en América Latina), y que sólo la oficina regional de la OIT estaba en una ciudad, Addis Abeba, donde había también oficinas de la CEPA y la OUA. La situación no ha cambiado mucho y, si bien se ha debatido mucho la definición común de regiones y subregiones, no se ha logrado todavía. En combinación con la inmensidad del continente africano, con las dificultades de las comunicaciones intraafricanas, con las diferencias de autoridad, política y responsabilidades de los programas, con los factores técnicos y operacionales en la ubicación de las distintas oficinas regionales y con el continuo énfasis en un enfoque mundial de muchos programas, esos factores crean problemas generales de coordinación y cooperación. También obstaculizan el ejercicio por parte de la CEPA de sus funciones de dirección y coordinación, teniendo en cuenta especialmente que la composición y la jurisdicción regional de la CEPA no corresponde a las estructuras y las jurisdicciones regionales de participantes

importantes como el PNUD, la FAO, la OMS, la UNESCO y el UNICEF. Hasta que se pueda encontrar una solución satisfactoria, los MULPOC de la CEPA serán al parecer lugares estratégicos útiles para el desarrollo de relaciones más sistemáticas con otras oficinas regionales del sistema de las Naciones Unidas en Africa.

104. Robustecimiento de las relaciones con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con el PNUD para la realización de actividades operacionales, inclusive la preparación de programas entre países, y desempeño de la función de organismo de ejecución para proyectos (párrafo 23). La cooperación del PNUD con la CEPA en el desarrollo de su función operacional ha sido muy estrecha y amplia, como se indica en el capítulo III, B. La CEPA había sido ya durante varios años un organismo de ejecución de hecho al encargarse del establecimiento de instituciones antes de que el Consejo Económico y Social oficializara su situación en 1979; no obstante, se espera que la ejecución de proyectos para el PNUD aumente de unos 22 millones de dólares de los EE.UU. durante el cuatrienio 1978-1981 a unos 15 millones de dólares de los EE.UU. durante el período 1982-1983. Como se indica en el capítulo IV, la CEPA ha progresado algo en el desempeño de su nueva función, pero aún hay que hacer frente a problemas considerables en materia de administración, personal y oficinas subregionales.

105. La CEPA tiene la intención de que sus MULPOC desempeñen una función crítica en el fomento de la coordinación y la cooperación entre organismos a nivel subregional, pero los MULPOC han tropezado con problemas operacionales y de recursos (capítulo IV, C). La CEPA tiene también ciertas responsabilidades en cuanto a la ejecución de proyectos intersectoriales, subregionales, regionales e interregionales. La realización de consultas en forma efectiva y los arreglos de coordinación no han progresado mucho todavía. Ese proceso supondrá el establecimiento de un equilibrio adecuado entre las funciones de la CEPA en la dirección de los esfuerzos conjuntos y los conocimientos especializados de los demás componentes del sistema de las Naciones Unidas en sus sectores.

106. La CEPA ha reconocido la importancia crítica del robustecimiento de su capacidad para desempeñar sus estimulantes funciones de coordinación y cooperación (véase el párrafo 118). Si bien preocupan algo las superposiciones y la duplicación de funciones y las relaciones entre las responsabilidades nacionales y subregionales, hay también al parecer un gran deseo de mejorar la coordinación. En vista de los inmensos problemas de desarrollo de Africa, del gran número de organizaciones participantes y del carácter unificado del Plan de Lagos, se necesita una verdadera cooperación en todas las etapas operacionales.

107. Ayuda a los países para determinar proyectos de cooperación, y fortalecimiento de las actividades subregionales, regionales e interregionales de cooperación económica (párrafo 24). Las actividades de la CEPA en esta esfera han sido siempre considerables (capítulo I). Dichas actividades se han facilitado mediante las nuevas actividades de coordinación de programas y programación interna (capítulo III, B y C), y el concepto y el establecimiento de los MULPOC (capítulo IV, C) responde directamente a esa preocupación de los Estados miembros. No obstante, también en esta esfera, como se indicó en los párrafos anteriores, es necesario fortalecer el potencial y la capacidad de la CEPA.

108. Ampliación de los arreglos para un intercambio continuo de información y experiencia entre las comisiones a fin de fortalecer la cooperación interregional (párrafo 25). Las relaciones entre la CEPA y las demás comisiones se están fortaleciendo. Se han emprendido conjuntamente con las demás comisiones varios proyectos, tales como los proyectos CEPA/CEPAL de promoción del comercio y cooperación industrial interregionales. La CEPA participa en las reuniones de los

secretarios ejecutivos de las comisiones realizadas dos veces al año. No obstante, la cooperación interregional podría aumentarse más mediante intercambios de información más frecuentes y amplios entre los funcionarios de las comisiones, y mediante el intercambio de los propios funcionarios técnicos.

109. Delegación de la autoridad necesaria y "asignaciones presupuestarias y financieras suficientes" para las actividades de las comisiones regionales (párrafo 26). Actualmente, este es el talón de Aquiles en la aplicación de la resolución sobre reestructuración, como se indica en detalle en el capítulo IV. En la sección B infra se vuelve a tratar de la importancia de estas cuestiones de la autoridad y los recursos necesarios.

110. Racionalización de las estructuras de las comisiones, entre otras cosas, mediante una simplificación de su mecanismo subsidiario (párrafo 27). La CEPA ha abolido su Comité Ejecutivo y su Comité Técnico de Expertos, que han sido reemplazados por un Comité Preparatorio Técnico Plenario. Los períodos de sesiones plenarios de la Comisión se celebran ahora, a título experimental, anualmente y no bienalmente. Las tres conferencias de demógrafos, estadísticos y planificadores que existían antiguamente se han fusionado en una Conferencia Conjunta. Todavía no se ha progresado mucho en la racionalización de las estructuras internas (capítulos III y IV), pero cabe indicar que también dicho progreso está estrechamente vinculado a la cuestión de la suficiencia de los recursos.

B. Descentralización

111. La base legislativa de la descentralización de las actividades de la Sede de las Naciones Unidas en favor de las comisiones regionales se estableció en la resolución 793 (XXX) del Consejo Económico y Social, de agosto de 1960, en la que se instó a orientar los trabajos de la Sede hacia las actividades sobre el terreno, utilizando los servicios de las comisiones regionales para planificar y ejecutar los programas de desarrollo. En la resolución 1709 (XVI) de la Asamblea General, de diciembre de 1961, se pidió que se tomaran medidas inmediatas para reforzar las comisiones regionales, delegando en esas secretarías funciones y responsabilidades sustantivas y de ejecución cada vez mayores y facilitándoles los recursos necesarios, a la vez que manteniendo las funciones sustantivas centrales. Esta tendencia de política se reiteró y amplió en resoluciones posteriores del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General aprobados en el período de 1962 a 1976.

112. En 1963, el Secretario General manifestó (E/3786) que se debía utilizar plenamente la proximidad de las comisiones respecto de los problemas del desarrollo, y que se les debían proporcionar nuevos puestos operacionales y recursos para proyectos. No obstante, en un informe de 1974 de la DCI sobre descentralización (74/5), se llegó a la conclusión de que posteriormente apenas si se habían hecho algunos progresos. A pesar de continuas resoluciones de los órganos rectores, las comisiones sólo tenían un papel marginal. En el informe se llegó a la conclusión de que las oficinas de la Sede se resistían a desprenderse de los recursos, lo que determinaba poca o ninguna redistribución de personal de la Sede al terreno. Noventa por ciento de los nuevos puestos creados en 1970-1974 habían correspondido a las oficinas de la Sede, y las comisiones se vieron obligadas a depender en gran parte de las incertidumbres e inestabilidades del personal a corto plazo y de unos fondos extrapresupuestarios sumamente modestos. En el informe se llegó a la conclusión de que las comisiones se habían desempeñado bien cuando se les habían proporcionado los fondos suficientes, y que la denegación de

los recursos necesarios, unida a afirmaciones de que las comisiones tenían "falta de capacidad" para hacer frente a nuevas responsabilidades, significaba simplemente que el control centralizado continuaría para siempre.

113. Las observaciones de 1975 del Secretario General sobre este informe (E/5607/Add.1) coinciden en la necesidad de descentralizar algunas responsabilidades sustantivas y administrativas, mejorar la coordinación del programa, reforzar los servicios regionales de asesoramiento, descentralizar los proyectos regionales y subregionales y quizás algunos proyectos nacionales pluridisciplinarios, reasignar parcialmente el personal de la Sede a las comisiones mediante la adscripción o rotación y mejorar la lenta contratación de personal del SCAT en esas regiones. En un informe de 1976 (A/C.5/31/18), el Secretario General mencionó varias medidas adoptadas para establecer oficinas de coordinación de programas; descentralizar determinadas atribuciones en materia de personal, adquisiciones y contratación, e intercambiar y formar algunos funcionarios. No obstante, previno que las medidas ulteriores tendrían que aguardar las deliberaciones del Comité Ad Hoc de la reestructuración.

114. En la resolución de diciembre de 1977 sobre reestructuración, se amplió considerablemente el papel y las funciones de las comisiones regionales, según se examinó en la sección A supra. Se declaró también que debería delegarse en las comisiones regionales la autoridad necesaria y preverse asignaciones presupuestarias y financieras suficientes para sus actividades (anexo, párrafo 26) y que al considerar la reestructuración, racionalización y modernización de las entidades económicas y sociales de la Sede, se debería considerar la posibilidad de asignarles elementos apropiados (anexo, párrafo 63). En su exposición inicial sobre las consecuencias administrativas y financieras (A/AC.5/32/86), el Secretario General manifestó que las recomendaciones de la sección IV del anexo exigirían finalmente recursos adicionales para las comisiones regionales, pero que sólo en una etapa posterior se haría un cálculo de esos recursos, luego de haber elaborado un plan por etapas para su aplicación.

115. Así, la reestructuración comenzó con una primera etapa en la Sede, para permitir que las nuevas entidades comenzaran a funcionar lo antes posible. Ese proceso se llevó a cabo bastante rápidamente, como se indica en el breve resumen siguiente de las medidas:

Marzo de 1978: El Secretario General designó al Director General y estableció el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI), el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) y la Oficina de Servicios de la Secretaría para Cuestiones Económicas y Sociales como sucesores del antiguo Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y algunas otras dependencias.

Julio de 1978: En el informe E/1978/118 se examinaron las funciones, puestos y créditos propuestos que se habían de transferir a las nuevas dependencias, incluidos 596 puestos del cuadro orgánico y 58 millones de dólares de los EE.UU. La CCAAP no se opuso a las propuestas, pero expresó preocupación en el sentido de que no parecían representar plenamente la racionalización y modernización solicitadas, no indicaban cómo se podían transferir los elementos adecuados a las comisiones en el futuro y no presentaban justificaciones totalmente suficientes para los puestos de plantilla. No obstante, en el informe se señalaba que las propuestas serían sometidas a revisión posterior, y se destacaba que las disposiciones tomadas de ningún modo debían menoscabar las medidas de descentralización en favor de las comisiones.

Enero de 1979: En el informe A/33/410/Rev.1 se manifestó que la redistribución de recursos en la Sede se había completado en gran parte, sin que hasta ese momento se hubiesen producido solicitudes adicionales importantes de nuevos puestos o recursos.

116. La segunda etapa de reestructuración comenzó entonces mediante consultas entre los jefes de las comisiones y las dependencias de la Sede a fin de elaborar un marco general para la reestructuración de las comisiones regionales. No obstante, en contraste con la primera etapa, este proceso se había prolongado a un ritmo sumamente lento, como lo demuestra el resumen siguiente de las resoluciones de órganos intergubernamentales que alternan con informes de la Secretaría.

Agosto de 1978: En la resolución 1978/74 del Consejo Económico y Social se destacaron las "condiciones particularmente ventajosas" de las comisiones económicas regionales para promover la cooperación subregional, regional e interregional; se reafirmó su función como organismos de ejecución; y se pidió que se intensificaran las consultas y los arreglos para que pudiesen promover una cooperación más eficaz.

Enero de 1979: En el informe A/33/410/Rev.1 se manifestó que las consultas sobre reestructuración de las comisiones seguían en marcha, a fin de identificar oportunidades inmediatas de descentralización y reasignación de recursos, examinar ampliamente las nuevas funciones de las comisiones, y elaborar medidas apropiadas de programa para el bienio de 1980-81.

Enero de 1979: En la resolución 33/202 de la Asamblea General se confirmó que las comisiones tendrán el carácter de organismos de ejecución y se pidió al Secretario General que procediera "con prontitud" al desarrollo de propuestas amplias para las actividades de investigación y análisis apropiadas y de proyectos de cooperación técnica, el robustecimiento de los arreglos de cooperación, y otras actividades que permitieran a las comisiones cumplir eficazmente sus responsabilidades de coordinación a nivel regional.

Julio de 1979: En el informe E/1979/76 se declaró que existía un acuerdo general en el sentido de que la descentralización debería satisfacer los requisitos siguientes: abarcar tanto los proyectos de investigación y análisis como de cooperación técnica; reforzar las relaciones entre entidades; distinguir entre la redistribución de recursos y la cuestión más amplia de la descentralización; regirse por un marco de criterios amplios de política (ámbito geográfico, eficacia y eficiencia, concentración de información, aptitudes y capacidades multisectoriales); y proceder inicialmente en siete esferas sectoriales. La ampliación de las responsabilidades de las comisiones exigiría recursos adicionales superiores a los resultantes de la redistribución.

Julio de 1979: En el informe E/1979/81 se examinó brevemente el posible papel de las comisiones en la cooperación y coordinación regionales, la elaboración de políticas globales y los procesos de programación y planificación. Las secretarías ejecutivas de las comisiones habían puesto de relieve que la descentralización y el fortalecimiento deberían cumplir el objetivo de aumentar al máximo la capacidad de las comisiones para promover y apoyar la cooperación en sus regiones. Se presentaría a la Asamblea General, en su trigésimo cuarto período de sesiones, una exposición de las consecuencias administrativas y financieras de la reestructuración de la cooperación regional y el fortalecimiento de las comisiones.

Julio de 1979: En la resolución 1979/64 del Consejo Económico y Social, se puso de relieve la necesidad de reforzar la capacidad de las comisiones y coordinar mejor las tareas entre la Sede y las comisiones. Se instó a acelerar la descentralización de actividades, se acogió con beneplácito la intención de presentar una exposición amplia de las consecuencias administrativas y financieras de la descentralización y el reforzamiento, y se invitó al CPC a emprender un "amplio examen" de las cuestiones en la distribución de las tareas y las responsabilidades entre las comisiones y los demás organismos en 1980.

Noviembre de 1979: En el informe A/34/649 se declaró que el DAESI y el DCTD transferirían cada uno un puesto del cuadro orgánico a cada una de las comisiones, que el DCTD descentralizaría en breve unos 11 millones de dólares de sus proyectos regionales y subregionales, y que otras dependencias estaban dispuestas a celebrar consultas sobre las posibilidades de descentralización. Las comisiones habían identificado esferas prioritarias del programa, que se podían considerar como una "primera etapa" del proceso de descentralización y robustecimiento, mientras que el examen del CPC en 1980 constituiría una "segunda etapa".

Diciembre de 1979: En la resolución 34/206 de la Asamblea se subrayó la "necesidad de adoptar medidas más vigorosas" para permitir que las comisiones se convirtiesen en centros importantes de desarrollo económico y social general para sus regiones. Se pidió que se intensificaran el desarrollo y la aplicación de las medidas de descentralización, incluida la redistribución de puestos existentes de la Sede, y que el Secretario General presentase a la Asamblea General, en su trigésimo sexto período de sesiones, un informe sobre la aplicación de esas medidas.

Abril de 1980: En el informe E/AC.51/1980/6 se invitó al CPC a que examinase algunas cuestiones de política y de programa. Se señaló que, aparte de la redistribución de recursos de la Sede, no se había completado un examen de las funciones adicionales para las comisiones regionales. En una estructura debidamente descentralizada, cada región debería tener su propio mandato, esfera de actividades, responsabilidad y ejercicio de la delegación de autoridad. El informe se concentró en un análisis de las funciones cumplidas simultáneamente a niveles mundial y regional, examinó brevemente la distribución de tareas en once programas y sugirió que la Secretaría podría realizar, como parte de la formulación del plan de mediano plazo para 1984-89, un examen detallado de las tareas y responsabilidades de programa.

Junio de 1980: El CPC inició su examen (informe A/35/38). Los representantes de la Comisión mencionaron los problemas de recursos y la necesidad de análisis y medidas. El CPC decidió que la documentación del informe antes mencionado no era suficiente. Llegó a la conclusión de que la Secretaría debía proceder inmediatamente a un análisis de los sectores de los asentamientos humanos (que posteriormente fue excluido por el Consejo Económico y Social), del medio ambiente y de los recursos hídricos para presentarlo al Comité en su período de sesiones de 1981, de modo que cualquier propuesta de transferencias de tareas se pudiese incluir en el presupuesto por programas propuesto para 1982-83 y el proyecto de plan de mediano plazo para 1984-89. Recomendó también que la Asamblea General examinase los progresos realizados en la aplicación de la resolución sobre reestructuración.

Junio de 1980: En el informe A/35/224 se declaró que la transferencia de proyectos del DCTD a las comisiones estaba en marcha como convenido, y que se habían tenido en cuenta las evaluaciones de las comisiones acerca de sus capacidades. Se reconoció que se necesitarían recursos presupuestarios y financieros suficientes para que las comisiones pudiesen hacer frente a esas funciones con eficacia.

Octubre de 1980: En el informe A/35/546 se hizo una "primera tentativa" de analizar la importancia general de la reestructuración de las comisiones e indicar las necesidades programáticas inmediatas que se debían satisfacer. Se analizaron con considerable detalle las funciones ampliadas de reestructuración previstas para las comisiones, pero el documento era muy vago en cuanto a las necesidades concretas de recursos y las posibles fuentes de fondos.

Diciembre de 1980: En la resolución 35/523 de la Asamblea General se incluyó una petición a la DCI para que, de conformidad con lo solicitado por el CPC, cooperase en un estudio de las repercusiones sobre la Secretaría de la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas.

Mayo de 1981: El CPC señaló (A/36/38) que la Secretaría no había llegado a un acuerdo sobre una distribución adecuada de las tareas ni sobre los sectores del medio ambiente ni los recursos hídricos. Llegó a la conclusión de que los datos proporcionados por el Secretario General (E/AC.51/1981/3) no estaban "a la altura" de lo que había solicitado en 1980, que no intentaba seriamente analizar la división de tareas y responsabilidades que debía constituir la base de las recomendaciones sustantivas del CPC. El Comité convino en examinar nuevamente la cuestión en esos dos sectores en 1982, sobre la base de un informe analítico detallado de la Secretaría.

Julio de 1981: Los secretarios ejecutivos de las comisiones señalaron (E/1981/80/Add.1) que los numerosos informes y exámenes acerca de las posibilidades de descentralización de las actividades y de mejoras en la distribución de las tareas y responsabilidades no habían dado todavía lugar a la provisión o redistribución de recursos de cierta entidad, lo cual obstaculizaba la plena aplicación del proceso de reestructuración en el plano regional.

Julio de 1981: En la resolución 1981/66 del Consejo Económico y Social, se reconoció la necesidad de "intensificar y acelerar" los esfuerzos de descentralización en favor de las comisiones, y la conveniencia de descentralizar las responsabilidades administrativas y de gestión como parte de las actividades sustantivas. Se recomendó que la Asamblea General pidiese a todas las organizaciones gubernamentales y a los órganos de la Secretaría que acelerasen la descentralización y estudiaran la reasignación de personal y recursos financieros a las comisiones en proporción a las actividades sustantivas que se estaban transfiriendo a dichas comisiones.

Octubre de 1981: En el informe A/36/577 (en respuesta a la resolución 34/206 de la Asamblea en la que se pidió un informe sobre aplicación de la descentralización) se analizó el papel y las funciones de las cuatro comisiones en las regiones en desarrollo, y sus debates en 1981 sobre las repercusiones de la reestructuración. Las comisiones habían aprobado las funciones que se les había asignado en la reestructuración e insistido en la importancia de disponer de recursos presupuestarios suficientes para cumplir con esas funciones. No obstante, en el informe se reconoció que no se había realizado un análisis completo de las consecuencias presupuestarias a largo plazo de la resolución sobre reestructuración. Se sugirió que se investigasen algunas modalidades especiales de financiación.

Diciembre de 1981: En su resolución 36/187, la Asamblea General decidió volver a ocuparse en su trigésimo séptimo período de sesiones de la cuestión de las consecuencias del proceso de reestructuración para las comisiones, y a la luz de otras observaciones que formularan el CPC y el Consejo Económico y Social.

117. Los inspectores reconocen que los procesos de reestructuración y descentralización de las comisiones regionales son actividades complejas. No obstante, el resultado del laborioso proceso descrito anteriormente es que la "primera etapa" en la Sede se completó ampliamente en un año, mientras que la "segunda etapa" correspondiente a las comisiones apenas ha comenzado. Además, si bien los recursos de la Sede se han redistribuido y están asignados desde 1978, todavía no se han asignado ni incluso calculado los recursos "necesarios" para las comisiones y, en los cuatro años transcurridos, las comisiones se han encontrado detenidas en un período de "crecimiento nulo" de graves limitaciones presupuestarias.

118. Por su parte, la CEPA en su informe presentado al Consejo Económico y Social en julio de 1981 (E/1981/80/Add.2) estimó que, además de los limitados puestos y fondos para proyectos que ya haber sido transferidos de la Sede, necesitaría cerca de 3,5 millones de dólares de los EE.UU. por año para poner en práctica la reestructuración. No obstante, la Secretaría sugirió que el Consejo Económico y Social aguardase al informe de 1981 del Secretario General sobre aplicación de la reestructuración y descentralización (véase supra). La CEPA utilizaría los nuevos fondos para 83 puestos del cuadro orgánico y superiores y de los servicios generales, y para fondos conexos de viaje. Esto permitiría desarrollar actividades para desempeñar las funciones asignadas de dirección de los trabajos conjuntos y robustecimiento de las relaciones de coordinación del sistema de las Naciones Unidas (en particular mediante la financiación con cargo al presupuesto ordinario del núcleo de personal de los MULPOC) y prestar asistencia a los países africanos en la elaboración y ejecución de proyectos (especialmente mediante un núcleo de especialistas técnicos en estudios de viabilidad y apoyo técnico para la gestión del programa de la CEPA). Otras responsabilidades de reestructuración se sufragarán con cargo a los recursos ordinarios de personal, pero todas las responsabilidades adicionales, especialmente de carácter operacional, exigirán nuevos fondos de importancia.

119. La cuestión es dónde encontrar esos recursos. La CEPA debería acelerar la contratación para proveer los puestos vacantes y debería mejorar su sistema de administración para lograr en parte ese robustecimiento, según se examinó en el capítulo IV. También pueden ser útiles los gastos generales de apoyo para proyectos de cooperación técnica y las posibilidades escasamente utilizadas de rotación y préstamo de personal de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Pero los nuevos recursos presupuestarios ordinarios, la fuente más estable y directa, están limitados por el "crecimiento nulo", y es igualmente difícil obtener mayores recursos extrapresupuestarios. De todas estas posibilidades, la redistribución de recursos en el contexto más amplio de la descentralización parece constituir el potencial menos aprovechado.

120. Los análisis de los progresos concretos de la descentralización en las Naciones Unidas han sido muy poco frecuentes. Fundamentalmente, sólo se han llevado a cabo los de la Secretaría en 1965 y de la DCI en 1974. Esos análisis son difíciles, pero es importante determinar si la descentralización se ha efectuado realmente. Para tener una idea aproximada de la situación actual, los inspectores utilizaron los datos del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para 1978-1983 a fin de comparar los fondos y puestos de plantilla del cuadro

orgánico de las cinco comisiones regionales con los programas de la Sede del DAESI y del DCTD y el programa ordinario de cooperación técnica (es decir, con exclusión de otros organismos de las Naciones Unidas). También compararon los fondos de apoyo al programa y los puestos del cuadro orgánico de las cinco comisiones con los de los programas antes mencionados de la Sede, además de los programas de apoyo general de la sede del Departamento de Administración, Finanzas y Gestión, del Departamento de Información Pública y del Departamento de Servicios de Conferencias y Biblioteca (incluyendo en todos sólo a Nueva York, pero no a Ginebra ni a Viena). Incluso esas limitadas comparaciones parecen indicar que la descentralización ha hecho pocos progresos, según lo demuestran los casos siguientes:

a) Los fondos del presupuesto ordinario para ambos grupos han aumentado poco en términos reales, pero mientras que la financiación extrapresupuestaria de las comisiones en 1982-1983 ha aumentado en 59%, pasando a ser 121,9 millones de dólares de los EE.UU., la financiación extrapresupuestaria de la Sede se incrementó en 68% en el mismo período, alcanzando los 342,6 millones de dólares de los EE.UU.

b) El 60% de los fondos totales se desembolsan todavía en la Sede, y sólo el DCTD, debido a sus responsabilidades respecto de los proyectos nacionales, dispone de más fondos extrapresupuestarios operacionales para 1982-1983 (301 millones de dólares de los EE.UU.) que todos los fondos de las cinco comisiones regionales reunidas (295,2 millones de dólares de los EE.UU.).

c) Del período de 1978-1979 al de 1982-1983, la proporción de las comisiones en los recursos totales sólo ha aumentado en 0,9% para alcanzar el 39,4%: a este ritmo, hasta el bienio 2026-2027 no se llegará, por ejemplo, a un equilibrio de partes iguales entre los tres programas de la Sede y las cinco comisiones regionales.

d) La proporción correspondiente a las comisiones en el total de los puestos de plantilla del cuadro orgánico entre los dos grupos había disminuido de 62 a 60,1%, ya que los aumentos en el presupuesto ordinario habían sido compensados por las disminuciones de los fondos extrapresupuestarios: sólo para 1982-83, la plantilla de la Sede aumentará en 21 puestos, mientras que la de las comisiones disminuirá en 8.

e) Cuando a las cifras generales de apoyo a los programas de Nueva York se suman las cifras correspondientes de los dos grupos, las comisiones sólo tienen cerca del 15% (74,4 millones de dólares de los EE.UU. y 207 puestos de apoyo del cuadro orgánico) y los grupos de Nueva York, 85% (364,7 millones de dólares de los EE.UU. y 1.260 puestos de la misma categoría). Aun cuando Nueva York tiene que prestar apoyo a proyectos nacionales y a otras muchas funciones adicionales importantes, esta proporción de 5 a 1 no indica que se hayan hecho muchos progresos hacia la descentralización de la responsabilidad, recursos y autoridad administrativas.

121. Estas comparaciones son muy aproximadas, y plantean más preguntas de las que responden. Los funcionarios de la Sede señalaron que las previsiones de puestos extrapresupuestarios no son siempre exactas, y que, por ejemplo, era de lamentar que la CEPA y otros organismos hubiesen incluido en sus presupuestos por programas para los tres bienios de 1976-1981 algunos puestos de expertos financiados con recursos no presupuestarios. Los inspectores utilizaron naturalmente

los datos del presupuesto por programas, porque son los únicos datos comunes publicados de que se dispone que permiten comparar los programas de la Sede con los de las comisiones y porque son los datos presentados a los órganos intergubernamentales para que adopten sus decisiones sobre programas y prioridades. Lo que importa es que se haga un análisis definitivo y exacto.

122. La adecuada descentralización no sólo entraña la transferencia de la responsabilidad de actividades de la Sede a las regiones, sino también los necesarios recursos y autoridad para llevar a cabo con eficacia esas actividades. Debe compensar las actividades, la supervisión y el control globales de la Sede con el aumento de la responsabilidad de las comisiones respecto de operaciones efectivas a nivel regional, en un programa total armonioso. Debería ocuparse tanto de los presupuestos ordinarios como de los fondos extrapresupuestarios y de las políticas y procedimientos básicos. Debería también abarcar las funciones de investigación y análisis sustantivos (especialmente en los casos en que la Sede y las comisiones comparten ahora tareas y responsabilidades), las actividades operacionales (en particular, tratar la cuestión de cómo administrar mejor los proyectos por países, que en la actualidad se dirigen desde Nueva York) y las actividades de administración.

123. A mediados del decenio de 1970, se esperaba que la reestructuración resolvería la larga demora impuesta a los esfuerzos para descentralizar las operaciones de las Naciones Unidas. En cambio, pareciera que ha frenado más el proceso y que ha creado tensiones y tirantezas en los casos en que se han establecido nuevas responsabilidades sin los correspondientes recursos y autoridad. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social han aprobado numerosas resoluciones en los últimos dos decenios propugnando una mejor cooperación para el desarrollo y una mayor atención a las exigencias y necesidades diferentes a niveles subregional y regional en todo el mundo. Sin embargo, no se han hecho muchos progresos al respecto.

124. Los funcionarios de la Secretaría informaron a los inspectores de que en la preparación del plan de mediano plazo para 1984-1989 se prestaría particular atención al mejoramiento de la distribución de tareas y responsabilidades y al fortalecimiento de la coordinación entre las comisiones regionales y las dependencias de la Sede, pero que en la actualidad no se preveían otras iniciativas importantes de descentralización en relación con el plan. La Secretaría señaló también que la descentralización es una cuestión sumamente compleja que requiere esfuerzos adicionales para su establecimiento y aplicación.

125. No obstante, a menos que se tomen ahora medidas enérgicas, el proceso seguirá demorándose como en el pasado. Si alguna vez se ha de lograr el mayor rendimiento y eficacia que se espera de las numerosas resoluciones de reestructuración y descentralización, es éste el momento de determinar clara, amplia y concretamente qué significan para las Naciones Unidas y sus comisiones regionales las palabras "reestructuración" y "descentralización", y tomar las medidas oportunas.

126. Los inspectores recomiendan que el Director General lleve a cabo un examen global de la reestructuración y de la descentralización en las comisiones regionales. Este examen debería tener en cuenta las numerosas resoluciones e informes del pasado sobre esos temas, así como las necesidades especiales del desarrollo de cada región. Debería implicar la participación de todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas, y en la medida de lo posible, estar integrado

en la preparación del proyecto de mediano plazo de 1984-1989 y el proyecto de presupuesto por programas de 1984-85. El resultado debería ser un informe, que se presentaría en un período de dos años, al CPC y al Consejo Económico y Social, en el que se indicarían:

a) Las consecuencias administrativas, presupuestarias y financieras concretas que la resolución sobre reestructuración tendrá para las comisiones regionales;

b) Las atribuciones, responsabilidades, actividades y recursos concretos que se deben descentralizar y las razones de ello;

c) Un calendario concreto para completar esas transferencias;

d) Las atribuciones, responsabilidades, actividades y recursos concretos que no se deben descentralizar y las razones de ello.

127. En su informe de 1975 sobre las estructuras regionales del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/75/2), los inspectores señalaron que desde su creación la OMS había adoptado una política de descentralizar sus actividades en la mayor medida posible. Los inspectores llegaron a la conclusión de que no era mera coincidencia que la OMS, con su estructura altamente descentralizada, figurase entre las organizaciones que mejor comprendían los objetivos regionales y respondían a ellos. En la actualidad, la OMS lleva a cabo un gran esfuerzo para reexaminar y reforzar sus estructuras a la luz de sus funciones, incluidas las cuestiones de descentralización. Los inspectores creen que la experiencia ha confirmado las ventajas del enfoque de la OMS, y que sus esfuerzos pasados y presentes proporcionan una guía útil para actividades análogas de las Naciones Unidas. Creen que la OMS debería ser consultada concretamente durante el estudio del Director General.

128. Sin perjuicio de ese estudio, pero a fin de no frenar el proceso de descentralización durante varios años más, los inspectores creen también que es necesario tomar con urgencia medidas transitorias. Teniendo en cuenta que la Asamblea General había suscrito el Plan de Lagos como el proyecto para el desarrollo económico y social de Africa y la necesidad de tomar medidas para aplicarlo, el Secretario General, el Director General y el Secretario Ejecutivo de la CEPA deberían examinar qué medidas provisionales cabe adoptar para hacer progresar el proceso de descentralización. Esas medidas deberían incluir, además de la transferencia de todas las nuevas responsabilidades y recursos, la transferencia de la autoridad para tomar decisiones sobre cuestiones de personal y finanzas en los casos en que esas transferencias mejoren la capacidad de la CEPA para ejecutar con rapidez sus programas. Se deberían tomar medidas análogas en el caso de otras comisiones regionales habida cuenta de sus necesidades y objetivos particulares.

VI. Conclusiones y recomendaciones

129. Durante los últimos 24 años la CEPA ha tratado gradual y concienzudamente de asumir una función propia en el desarrollo africano. Al parecer ha conseguido una amplia serie de éxitos importantes, aunque discretos, en sus esfuerzos de investigaciones, asesoramiento y establecimiento de instituciones. Al mismo tiempo, ha tropezado con dificultades al tratar de atender las muchas necesidades africanas urgentes, que también han tenido que atender los países africanos y los muchos otros organismos intergubernamentales, bilaterales y multilaterales activos en el desarrollo de Africa.

130. Ciertos acontecimientos recientes podrían aclarar y fortalecer la función de la CEPA. En la resolución sobre reestructuración aprobada en 1977 la Asamblea General designó a las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y social" y afirmó que debían ocuparse de la dirección de los esfuerzos conjuntos y tener a su cargo la coordinación y la cooperación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en sus regiones. Las comisiones regionales fueron designadas "organismos de ejecución" para ciertos proyectos sobre el terreno, y las muchas resoluciones sobre descentralización indicaban que serían importantes instrumentos operacionales sobre el terreno de los programas de las Naciones Unidas para el desarrollo.

131. No obstante, la CEPA debe merecer su nueva función de dirección mostrando resultados brillantes. Cinco años después de ser aprobada la resolución sobre reestructuración ha conseguido progresos apreciables por lo que respecta al aumento de los recursos extrapresupuestarios, la expansión de las iniciativas operacionales y de programación, y la delegación de la autoridad y la responsabilidad operacionales y de programación en sus MULPOC subregionales. Estas medidas han elevado a un nivel mucho más alto las expectativas de los Estados miembros africanos y sus demandas a la CEPA.

132. A pesar de esos esfuerzos, los inspectores han llegado a la conclusión de que las actividades de la CEPA se encuentran en un período crítico. Con la OUA, la CEPA ha servido de foro intergubernamental y secretaría para el lanzamiento del Plan de Lagos como marco básico para el futuro desarrollo económico y social de Africa. No obstante, todavía no se ha proporcionado la autoridad necesaria y los "recursos presupuestarios y financieros suficientes" solicitados en la resolución sobre reestructuración. Eso pone en peligro la importante función que la CEPA debe desempeñar en la aplicación del Plan de Lagos. Hay amplio campo para aumentar la cooperación y la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas y la participación de los Estados miembros africanos en la programación regional; no obstante, la CEPA no ha podido asumir totalmente su función de "dirección de los esfuerzos conjuntos" en esa esfera (véase el capítulo III). Las muchas responsabilidades nuevas han forzado los recursos y las capacidades existentes en la sede de la CEPA y en sus oficinas subregionales (capítulo IV). Las demoras en la aplicación de las múltiples disposiciones sobre reestructuración y descentralización han obstaculizado gravemente el adecuado funcionamiento de la CEPA (capítulo V).

133. A continuación, los inspectores proponen las medidas necesarias para que la CEPA pueda mantener su actual impulso positivo y materializar sus posibilidades de dirección responsable y efectiva de los esfuerzos conjuntos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en Africa. Algunas de las recomendaciones se refieren a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras podrían aplicarse a todas las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otras se aplican exclusivamente a la CEPA.

A. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

134. En resoluciones recientes de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social se ha insistido en la importancia de la cooperación y el desarrollo regionales, en la posición de las comisiones regionales para promover y fortalecer la cooperación y la coordinación de programas subregionales, regionales e inter-regionales, y en la importancia del fomento de la autosuficiencia colectiva en los países en desarrollo para lograr su participación plena en las decisiones del sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo. El concepto de autosuficiencia es un elemento crítico del Plan de Lagos, de las políticas de cooperación económica y técnica entre países en desarrollo (CEPD y CTPD) y de la nueva estrategia internacional del desarrollo.

135. Si bien el concepto de autosuficiencia está ganando aceptación a nivel nacional, apenas comienza a ser utilizado a nivel regional. Se requieren nuevos enfoques de política para lograr que los gobiernos asuman con mayor rapidez la responsabilidad de la ejecución de proyectos regionales y subregionales apoyados por el sistema de las Naciones Unidas.

136. El CAC señaló últimamente que el sistema de las Naciones Unidas puede hacer mucho para fortalecer la colaboración internacional y fomentar la participación de los países en el desarrollo de su autosuficiencia. La OMS, gracias a sus trabajos en materia de estrategias regionales y de desarrollo de la autosuficiencia colectiva, constituye un ejemplo concreto de las actividades en esa esfera. La CEPA, con su amplia experiencia en Africa y sus nuevas responsabilidades en la esfera de la reestructuración, está en excelentes condiciones para ayudar a resolver los problemas actuales de la programación regional mediante este nuevo enfoque, y los inspectores consideran que hay muchas posibilidades de que otras comisiones regionales puedan aprovechar también esa experiencia (párrs. 46 a 55).

Recomendación

El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional debería investigar nuevos enfoques para la programación y la administración en las esferas regional y subregional de los proyectos multinacionales del sistema de las Naciones Unidas, en estrecha cooperación con las organizaciones del sistema. Esa labor debería dar como resultado la presentación de un informe a los órganos intergubernamentales de las organizaciones, seguido de la presentación al Consejo Económico y Social de un informe definitivo que contenga todas las opiniones. En el análisis deberían examinarse cuidadosamente ciertas cuestiones de programación, aprobación, ejecución y evaluación de programas, especialmente en cuanto afecten la función de las comisiones regionales (como se indicó en el párr. 55).

137. Los muchos problemas de desarrollo de Africa, unidos a la agravación actual de la situación económica internacional y a la consiguiente presión sobre las corrientes de recursos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, son un argumento poderoso en favor de la introducción de ajustes imaginativos en los mecanismos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. Se requieren mecanismos de colaboración más eficaces para lograr una respuesta coherente e integrada a las necesidades de desarrollo de la región de Africa. Es necesario que las muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en el complejo proceso de cooperación técnica de Africa colaboren más estrechamente para apoyar la función de coordinación técnica de la CEPA con la OUA con miras a la aplicación del Plan de Lagos y al logro de sus objetivos (párrs. 24 a 36 y 98 a 107).

Recomendación 2

a) Debería organizarse bajo el patrocinio de la CEPA reuniones regionales de alto nivel entre organismos para examinar problemas comunes, y elaborarse directrices firmes con miras a la adopción de medidas coordinadas para lograr los objetivos del Plan de Acción de Lagos.

b) Todas las organizaciones deben ayudar a los gobiernos africanos dentro del marco del proceso de programación nacional a incorporar las metas y objetivos del Plan de Lagos en sus programas y proyectos nacionales sectoriales, y a adaptarlos a las prioridades subregionales y regionales. Los coordinadores residentes en Africa deben contribuir también a lograr adaptación en sus países de destino.

c) Todas las organizaciones deben informar periódicamente al Consejo Económico y Social y a sus respectivos órganos rectores sobre sus contribuciones a la aplicación del Plan de Acción de Lagos, como se recomendó en la resolución 35/64 de la Asamblea General sobre las medidas especiales para el desarrollo social y económico de Africa.

d) Todas las organizaciones deben considerar la posibilidad de prestar a la CEPA o a sus MULPOC funcionarios competentes para que ayuden en la realización de tareas concretas relacionadas con el Plan de Lagos, lo mismo que a otras comisiones regionales.

e) La secretaría de la CEPA y los coordinadores o representantes residentes en Africa deben reunirse periódicamente para examinar cuestiones relativas a la coordinación nacional y regional.

B. Naciones Unidas

138. La CEPA ha progresado algo en el desempeño de las nuevas funciones que se le confiaron en las resoluciones sobre reestructuración; no obstante, ese progreso se ha visto severamente limitado por la falta de "autoridad necesaria" y de "recursos presupuestarios y financieros suficientes" que exigen dichas funciones. Asimismo, a pesar de que durante más de 20 años en las resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General se ha abogado por la descentralización, de la Sede a las comisiones regionales, los progresos han sido muy lentos. La descentralización exige una combinación estrecha entre autoridad, responsabilidad y recursos; no obstante, un análisis aproximado de los datos actuales sobre el presupuesto por programas indica que el progreso es muy lento y que es necesario precisar más lo que se entiende en realidad por descentralización "suficiente".

139. El actual enfoque "fraccionario" de la descentralización no debe continuar en el futuro, porque crea presiones y tensiones considerables que provocan un desequilibrio entre la autoridad y los recursos, por una parte, y las responsabilidades, por otra, como en la CEPA, y una incertidumbre considerable entre todos los funcionarios interesados de las Naciones Unidas que se preguntan cuándo y cómo se hará finalmente la descentralización. Los inspectores consideran que, para que las muchas resoluciones sobre descentralización y reestructuración tengan un significado concreto y sean aplicadas en las comisiones regionales, ha llegado el momento de determinar en forma clara, amplia y concreta, lo que la "reestructuración" y la "descentralización" implican para las comisiones regionales, y tomar las medidas correspondientes (párrs. 97 a 128).

Recomendación 3

El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, en consulta con todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas, debería examinar el progreso alcanzado en la descentralización de las actividades de las Naciones Unidas e informar al respecto al CPC y al Consejo Económico y Social. En ese examen (como se indica en los párrs. 126 a 128) se debería determinar qué autoridades, responsabilidades y recursos concretos deben o no descentralizarse, por qué y cuándo; en el examen se debería tomar en cuenta la experiencia de la OMS en la realización de actividades altamente descentralizadas; y se debería considerar la posibilidad de adoptar medidas provisionales para la CEPA, y tal vez para las demás comisiones regionales, a fin de adelantar el proceso de descentralización.

140. Los inspectores consideran también que las siguientes medidas fortalecerían la labor de las comisiones regionales en sus esfuerzos generales para desempeñar con eficacia las nuevas funciones que se les confían en las resoluciones sobre reestructuración (párrs. 75 y 76, 97 a 110 y 113).

Recomendación 4

a) El Consejo Económico y Social podría considerar la posibilidad de dedicar regularmente un tema del programa a los problemas y necesidades de coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional, en sustitución de las actuales exposiciones verbales de los secretarios ejecutivos de las comisiones.

b) Las comisiones deberían aumentar sus intercambios de personal, cuando sea posible, como parte del mecanismo general de cooperación interregional propugnado en las resoluciones sobre reestructuración.

c) Deberían tomarse medidas inmediatas para simplificar y acelerar los procedimientos de contratación para las comisiones del SCAT. Dichos arreglos deberían incluir la posibilidad de delegar en las regiones algunas de las funciones de contratación, con sujeción a las necesidades especiales de cada comisión.

d) Se debe fortalecer el estatuto y las funciones de la Oficina de Enlace con las Comisiones Regionales en la Sede de las Naciones Unidas a fin de que desempeñe mejor sus funciones de representación sin necesidad de aumentar su personal. Por ejemplo, podría representar a las comisiones en reuniones del Grupo de trabajo entre organismos del PNUD.

141. Los MULPOC de la CEPA ofrecen muchas posibilidades como elemento importante para el desarrollo africano, y los gobiernos africanos los han acogido como una tentativa de acercamiento de los programas de la CEPA para atender mejor las necesidades de los Estados miembros a nivel subregional. No obstante, los recursos de los MULPOC, procedentes ahora principalmente del PNUD, no son todavía adecuados ni estables, y existen diversos problemas operacionales y de programación. Con una base firme y un núcleo básico de personal, los MULPOC pueden progresar; no obstante, sin ese apoyo, su existencia futura estará en peligro (párrs. 83 a 96).

Recomendación 5

Cada MULPOC debería tener un pequeño grupo central de profesionales administrativos y de programación financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Los cinco puestos de oficiales de enlace de los MULPOC en la sede de la CEPA deberían reasignarse a los MULPOC como primera medida para la formación de dichos grupos básicos.

C. Comisión Económica para Africa

142. Las funciones de programación tendrán importancia crítica para que la CEPA pueda desempeñar las funciones de "centro principal de desarrollo" y "dirección de los esfuerzos conjuntos" que se le confiaron en la resolución sobre reestructuración. Si bien ya se ha logrado mucho dentro de la CEPA, es necesario fortalecer y sistematizar más el proceso de programación, control y evaluación para que la labor de la propia CEPA sea ordenada y bien coordinada y pueda ejecutar con eficacia sus funciones más amplias de centro para la programación y el desarrollo conjuntos (párrs. 37 a 45).

Recomendación 6

a) La CEPA debería dividir los deberes y las responsabilidades al nivel inmediatamente inferior al del Secretario Ejecutivo, de manera que cada una de las dos esferas de "programación" y "administración y gestión" esté supervisada por un D-2 con la experiencia y capacidad necesarias en esa esfera.

b) Habría que fortalecer la capacidad de la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas, que debería actuar como catalizadora y coordinadora principal de las ideas relativas a los programas y al desarrollo en la CEPA, y concretar y vigilar el sistema de programación interna para que las ideas y los enfoques innovadores se difundan por toda la CEPA.

c) Se debería establecer con carácter urgente una dependencia reducida para que prepare un sistema de control y evaluación acorde con el rápido aumento de las funciones de la CEPA en esta esfera.

d) Siempre que sea posible se debe capacitar auxiliares de programas en las divisiones y en los MULPOC o asignarlos para que cooperen en las numerosas tareas nuevas de programación.

e) La CEPA debe informar anualmente a su Conferencia de Ministros sobre los progresos concretos con miras al establecimiento de la programación conjunta con cada una de las categorías de participantes en el desarrollo de Africa, dentro del marco del capítulo III.

f) La CEPA y la CEPAO deben aumentar sus esfuerzos de programación conjunta para los países árabes, que están repartidos entre las dos regiones.

143. El desarrollo de la capacidad operacional es siempre difícil, pero lo ha sido aún más para la CEPA porque los puestos de dirección y los recursos no aumentaron de acuerdo con el muy rápido crecimiento de los programas y las responsabilidades. Como resultado, existe en la CEPA una "laguna administrativa" y diversos problemas administrativos que hay que resolver (párrs. 57 a 68).

Recomendación 7

Para lograr que se preste constante atención al establecimiento de un sistema eficaz de gestión para sus nuevas responsabilidades operacionales, la CEPA debe adoptar las siguientes medidas:

- a) Como prioridad urgente, se debe establecer provisionalmente en la CEPA una dependencia de servicios administrativos por un período de tres años, al final del cual se podría examinar la necesidad de adoptar otras medidas. Dicha dependencia informaría directamente a los órganos administrativos superiores, debería contar con su firme apoyo y tener autoridad para ejercer una influencia dinámica en materia de sistemas de gestión. Debería tener una plantilla de funcionarios a tiempo completo capacitados en sistemas de gestión y actividades de cooperación, a fin de lograr la participación del personal en el desarrollo de unos procesos de gestión flexibles.
- b) La dependencia debería iniciar inmediatamente el análisis del sistema actual de gestión y administración a fin de identificar responsabilidades y líneas de acción en todos los sectores de la secretaría, incluidos los MULPOC. En esta etapa y en las siguientes podría recurrirse a consultores y otras posibilidades del sistema de las Naciones Unidas.
- c) Esos análisis deberían permitir obtener una información sólida sobre volumen de trabajo, acumulación de trabajo, tiempo necesario para la ejecución de las distintas tareas y obstáculos en cada esfera, información que sería evaluada mensualmente. Los problemas más graves deberían destacarse y notificarse mensualmente a los órganos administrativos superiores para que tomaran las medidas oportunas.
- d) La dependencia debería encargarse al mismo tiempo del examen y la reorganización de los procesos administrativos y de gestión a fin de establecer un sistema coordinado y modernizado. En su caso, ello supondría la colaboración con la Sede de las Naciones Unidas para el establecimiento de sistemas que, ajustándose a los requisitos de la Sede, se adapten en la medida de lo posible a las necesidades operacionales de la CEPA. Supondría también una redistribución del personal de apoyo y de sus responsabilidades, y la introducción de las técnicas y el equipo administrativo disponible por conducto del Sistema panafricano de documentación e información y de otros sistemas.
- e) Se debería prestar constante atención a la capacitación en técnicas de gestión del personal administrativo que tuviese a su cargo el nuevo sistema de gestión y del personal ejecutivo y operacional, el cual debería familiarizarse con todas las fases de la administración de proyectos y del ciclo de programación.
- f) Posteriormente la dependencia debería controlar las actividades y sistemas administrativos de la CEPA y adaptarlos a las nuevas necesidades de los programas.

144. Finalmente, los inspectores observaron debilidades en varias esferas concretas de las actividades de la CEPA, que a su juicio pueden corregirse mediante medidas internas adecuadas (párrs. 56 a 96).

Recomendación 8

- a) Las misiones de la CEPA a los países miembros deben aprovechar más la posición de los MULPOC y de la oficina del Coordinador Residente o el Representante Residente, que es también el representante de la CEPA a nivel nacional. Todas las misiones deben proyectarse con suficiente anticipación por conducto de dichas oficinas, y con el gobierno o los gobiernos interesados.
- b) Los envíos y la distribución de documentos a los gobiernos deben programarse para que sean recibidos por éstos por lo menos seis semanas antes de la realización de las actividades a las que se refieren. Los coordinadores residentes o los representantes residentes podrían ayudar en el proceso de distribución si los gobiernos convienen en ello.
- c) Habría que revisar y actualizar los convenios sobre las relaciones con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para que reflejen las disposiciones de la sección IV del anexo de la resolución 32/197 y de la sección V de la resolución 33/202. Entre dichos convenios figurarían los relativos al establecimiento de las divisiones conjuntas CEPA/ONUUDI y CEPA/FAO a fin de permitir, entre otras cosas, el aumento de su participación en las actividades operacionales regionales.
- d) La CEPA debería adoptar las medidas apropiadas para mejorar y ampliar la enseñanza de idiomas (francés e inglés) para todo el personal de contratación local.
- e) Habría que disponer lo necesario en materia de traducción para el MULPOC de Niamey que sirve a países de idioma inglés y de idioma francés, y para el MULPOC de Lusaka que sirve a países de idioma inglés y de idioma portugués. En la dotación de personal y la asignación de expertos a esos dos MULPOC se debería tener en cuenta el carácter bilingüe de sus subregiones respectivas.
- f) Los MULPOC deberían utilizar plenamente las oficinas nacionales del PNUD y coordinar sus actividades nacionales con los coordinadores residentes o los representantes residentes. Se deberían sistematizar más las relaciones de trabajo entre los coordinadores o los representantes residentes y los MULPOC; dichas relaciones deberían incluir la asistencia de cada parte a las reuniones de la otra cuando fuese posible.
- g) El apoyo de la CEPA a los MULPOC debería permitir el establecimiento de contactos directos entre los expertos de los MULPOC y las divisiones sustantivas de la sede de la CEPA.
- h) Los directores de los MULPOC deberían reunirse por lo menos una vez al año y evaluar sus experiencias comunes para mejorar los sistemas administrativos y de programación de la CEPA.
