JIU/REP/89/7

INFORME FINAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 32/197 DE LA ASAMBLEA GENERAL RELATIVA A LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS SECTORES ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

Salah E. Ibrahim

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1989

JIU/REP/89/7
Ginebra, mayo de 1989

INFORME FINAL SOBRE LA APLICACION DE LA RESOLUCION 32/197 DE LA ASAMBLEA GENERAL RELATIVA A LA REESTRUCTURACION DE LOS SECTORES ECONOMICO Y SOCIAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por
Salah E. Ibrahim
Dependencia Común de Inspección

INDICE

Capítulo		Párrafos	Página
	INTRODUCCION	1 - 7	1
	Parte I: FUNCIONAMIENTO MAS EFICAZ DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	8 - 65	3
I.	FORMULACION DE POLITICAS GENERALES MAS ORIENTADAS A LA ACCION	15 - 27	5
	Conclusiones y recomendaciones	27	6
II.	COORDINACION ENTRE ORGANISMOS MAS EFICAZ	28 - 52	8
	Conclusiones y recomendaciones	49 - 52	11
III.	APROVECHAMIENTO PLENO DE LOS INSTRUMENTOS DE PROGRAMACION DISPONIBLES	53 - 65	13
	Conclusiones y recomendaciones	63 - 65	14
	Parte II: UNA DIVISION MAS RACIONAL DEL TRABAJO ENTRE LOS SERVICIOS DE LA SECRETARIA Y UNA MEJOR DEFINICION DE LA RESPONSABILIDAD DEL DIRECTOR GENERAL	66 - 114	16
IV.	UNA DIVISION MAS OPERACIONAL DENTRO DE LA SECRETARIA	71 - 89	17
	A. Actual división del trabajo	72 - 76	17
	B. Principios para una división del trabajo más eficiente	77 - 87	17
	C. Conclusiones y recomendaciones	88 - 89	21

INDICE (continuación)

Capítulo		Párrafos	Página
V.	ACLARACION DE LA FUNCION DEL DIRECTOR GENERAL DENTRO DEL SISTEMA Y LA SECRETARIA	90 - 114	22
	A. Necesidad de definir las responsabilidades del Director General dentro del sistema ...	92 - 100	22
	B. Necesidad de formalizar las funciones y procedimientos del Director General dentro de la Secretaría	101 - 113	24
	C. Conclusiones y recomendaciones	114	27

INTRODUCCION

1. La resolución 32/197, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1977, dispone el más trascendental ejercicio de reestructuración iniciado por los Estados Miembros en los últimos diez años. Las propuestas y recomendaciones contenidas en dicha resolución se basan en un análisis coherente y profundo destinado a lograr: 1) una mayor racionalización de las políticas, programas y actividades de los principales órganos intergubernamentales, incluida la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios; b) una reagrupación de las funciones y actividades de órganos que desempeñan las mismas tareas; c) una mayor descentralización en algunos sectores; d) la eliminación de los servicios y departamentos cuyas funciones se duplican; e) la creación de nuevos órganos para llevar a cabo funciones que se consideran esenciales.

2. Muchas de estas recomendaciones se han aplicado ya y han contribuido a hacer el sistema más eficiente. Otras no se han puesto nunca en vigor, pero siguen siendo válidas y los Estados Miembros continúan refiriéndose a ellas y propugnando su aplicación. Debe advertirse a este respecto que la estructura, deberes y funciones actuales de la Secretaría de las Naciones Unidas, los principales órganos intergubernamentales y el mecanismo de coordinación entre organizaciones son básicamente los descritos en la resolución 32/197 de la Asamblea General, lo que demuestra que sigue siendo necesario revisar la aplicación de esta resolución.

3. Tres años después de ser aprobada la resolución, la Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó en su programa de trabajo una serie de informes en los que se analizaban hasta qué punto se habían puesto en práctica las recomendaciones contenidas en la resolución y se proponían a la Asamblea General las medidas de corrección necesarias. En total, se han preparado y presentado a la Asamblea General siete informes, junto con las observaciones del Secretario General. Estos informes tratan de cuestiones relativas al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (ODG/DIEC), los servicios de apoyo a la Secretaría, el Consejo Económico y Social y dos comisiones económicas regionales.

4. El presente informe final es el último de esta serie, y en él se actualizan las recomendaciones presentadas en informes anteriores, a la luz de los cambios ocurridos en años recientes. Se ha hecho un esfuerzo especial para evitar toda duplicación del contenido de los informes que están preparando otros órganos distintos de la DCI para presentarlos a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones. El informe tiene en cuenta las recomendaciones del Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas (Grupo de los 18) 1/, las conclusiones de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social encargada de elaborar el estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas en las esferas económica y social (conocida generalmente con el nombre de Comisión Especial) 2/, los informes del Secretario General sobre la aplicación de las reformas recomendadas por el Grupo de los 18 3/ y los informes y conclusiones del Presidente de la Comisión Especial 4/.

5. Dentro de los límites del presente informe, sin embargo, es imposible examinar detalladamente todas las esferas abarcadas por la resolución 32/197 o los informes de la DCI dedicados a ella. En consecuencia, nos concentraremos básicamente en los mecanismos centrales del sistema de las Naciones Unidas en los sectores económico y social, a saber: i) el Consejo Económico y Social como órgano intergubernamental central en materia de formulación de políticas y adopción de decisiones y ii) los servicios de apoyo a la Secretaría encargados de la aplicación de estas políticas y decisiones. Cada uno de estos sectores será objeto de una sección separada:

En la parte I se examinarán los problemas con que tropieza el Consejo Económico y Social para llevar a cabo sus funciones y se sugerirán posibles soluciones;

En la parte II se examinarán los medios de conseguir una mejor división del trabajo entre los departamentos económico y social de la Secretaría.

6. Algunas de las sugerencias y recomendaciones presentadas en el presente informe pueden en realidad desviarse del enfoque tradicional y clásico, y son discutibles. Sin embargo, creemos que ofrecen soluciones adicionales que pueden ser tenidas en cuenta juntamente con las soluciones procedentes de diferentes partes del sistema. Es de esperar que contribuyan a ampliar el actual debate sobre la forma de mejorar la eficiencia del ECOSOC y la Secretaría. Huelga decir que la elección final entre todas las soluciones procedentes de distintas fuentes, incluidas las que se esbozan en el presente informe, será de la competencia de los Estados Miembros.

7. La preparación del presente informe ha exigido intercambios de correspondencia y consultas con múltiples departamentos de la Secretaría, delegaciones permanentes ante las Naciones Unidas y los gobiernos, que nos han facilitado documentos, información y comentarios de gran valor. A todos ellos hacemos extensivo nuestro agradecimiento.

Parte I

FUNCIONAMIENTO MAS EFICAZ DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

8. El Consejo Económico y Social es el órgano superior de las Naciones Unidas responsable, bajo la autoridad de la Asamblea General, de la formulación de políticas coherentes para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, de la coordinación de los programas de las organizaciones del sistema y de la programación y planificación de las actividades de las Naciones Unidas.

9. Durante más de 20 años, prácticamente sin interrupción, los informes 5/ preparados a instancia de los Estados Miembros por expertos, grupos de estudio o por el Secretario General, han recomendado que se definan más claramente las funciones del Consejo. A este respecto se han hecho numerosas propuestas, algunas de las cuales han dado lugar a la aprobación de importantes resoluciones 6/ , tales como la resolución 32/197.

10. Esta resolución redefine las funciones del Consejo y especifica sus métodos de trabajo. En particular le asigna las siguientes responsabilidades:

a) Servir de foro central para el examen de las cuestiones económicas y sociales de carácter general o interdisciplinario y para la formulación de recomendaciones de política al respecto dirigidas a los Estados Miembros y a la totalidad del sistema de las Naciones Unidas (párr. 5 a));

b) Vigilar y evaluar la aplicación de las estrategias, políticas y prioridades establecidas por la Asamblea General, las conferencias de las Naciones Unidas y otros foros del sistema de las Naciones Unidas (párr. 5 b));

c) Velar por la coordinación general de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y en esferas conexas (párr. 5 c));

d) Realizar exámenes generales de las actividades operacionales de todo el sistema de las Naciones Unidas (párr. 5 d)); y

e) Ayudar en la preparación de la labor de la Asamblea General formulando, para su examen por la Asamblea, recomendaciones de acción sobre cuestiones de fondo (párr. 6).

11. Se ha invitado asimismo al Consejo a organizar sus trabajos bienalmente y a celebrar períodos de sesiones más breves sobre cuestiones concretas (párr. 7); a agrupar bajo un mismo epígrafe temas de su programa que guarden una relación de fondo entre sí (párr. 8); a celebrar reuniones periódicas a nivel ministerial (párr. 9); a disolver o reagrupar algunos órganos subsidiarios, grupos de expertos, grupos consultivos, comités permanentes intergubernamentales y comisiones orgánicas (párrs. 10 y 11) y a abstenerse de establecer nuevos órganos subsidiarios (párr. 12).

12. Siete años después de la aprobación de la resolución 32/197, la DCI decidió examinar las condiciones y resultados de la aplicación de sus recomendaciones 7/.

13. La DCI reagrupó las cinco funciones mencionadas en las tres funciones siguientes y examinó la forma en que el Consejo las desempeñaba:

a) Definición de las políticas generales para el sistema de las Naciones Unidas: síntesis y consolidación de todos los datos económicos y sociales a nivel mundial y orientación en cuanto a la elección de objetivos y métodos por los gobiernos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;

b) Coordinación de planes y programas a nivel del sistema de las Naciones Unidas, desde el punto de vista tanto del contenido de los programas como de sus mecanismos y procedimientos; y

c) Planificación y programación de las actividades económicas y sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

14. Se dedicarán tres capítulos a estas funciones a fin de permitir un análisis de las dificultades con que tropieza el Consejo en el desempeño de sus tareas y formular recomendaciones en cuanto a las medidas de corrección necesarias:

Capítulo I: Formulación de políticas generales más orientadas a la acción;

Capítulo II: Coordinación entre organismos más eficaz;

Capítulo III: Aprovechamiento pleno de los instrumentos de programación disponibles.

Capítulo I

FORMULACION DE POLITICAS GENERALES MAS ORIENTADAS A LA ACCION

15. El Consejo Económico y Social se encarga de la formulación de políticas económicas, sociales y humanitarias coherentes a través del sistema, principalmente sobre la base de un debate general. Este debate no sólo permite conocer mejor las opiniones de los Estados Miembros sino que permite también identificar las zonas de consenso y poner de relieve las cuestiones que consideran fundamentales todos los participantes.

16. Desgraciadamente, el debate rara vez conduce a la adopción de recomendaciones. Esto se debe, al parecer, al hecho de que la documentación recopilada como base del debate es demasiado descriptiva, repetititva y voluminosa y rara vez contiene conclusiones y recomendaciones. Además, en general se distribuye a las delegaciones demasiado tarde, lo que les impide asimilar la información o consultar con sus gobiernos acerca de su contenido 8/.

17. Los esfuerzos del Consejo para que sus debates estén más orientados a la acción se ven complicados por el hecho de que, para su debate general, recibe como promedio unas 300 páginas de documentos, incluido un Estudio Económico Mundial, un Informe sobre la situación social en el mundo y los informes de las comisiones regionales y del Comité de Planificación del Desarrollo (CPD).

18. Estos documentos en realidad son sólo una parte de una colección de estudios sobre cuestiones económicas y sociales mundiales realizados anualmente por las Naciones Unidas y las organizaciones del sistema, tales como el Informe sobre el comercio y el desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Informe sobre el Trabajo en el Mundo, de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, y el World Economic Outlook, del Fondo Monetario Internacional (FMI).

19. Todos estos informes tratan de la evolución económica y social en el mundo durante el año anterior. Sería conveniente reducir estas descripciones y en algunos casos eliminarlas por completo y sustituirlas por breves resúmenes. A la inversa, deberían ampliarse las secciones analíticas e incluir recomendaciones que se formularían claramente y por separado de los análisis, en vez de incluirlas en el cuerpo de los informes donde resulta difícil distinguirlas.

20. Además, el hecho de enfocar el dabate general sobre un número limitado de cuestiones básicas minuciosamente seleccionadas permitiría al Consejo estudiarlas más fácilmente y adoptar decisiones orientadas a la acción. En el desempeño de esta tarea, el Consejo debería poder contar con la asistencia del CPD para seleccionar las cuestiones básicas y reunir un expediente claro y completo sobre cada una de ellas, con proyectos de recomendación.

21. La proliferación de documentos preparados para el debate general del Consejo parece deberse al hecho de que, año tras año, los Estados Miembros piden más y más documentos, algunos de los cuales no se justifican por ningún nuevo acontecimiento internacional 9/. Habida cuenta de las circunstancias,

cualquier mejora en la situación actual dependerá de los esfuerzos paralelos que realicen la Secretaría y los Estados Miembros, que deberían pedir menos documentos y limitar el número de temas para el debate general a las cuestiones o problemas principales que exigen soluciones urgentes.

22. Aunque los Estados Miembros pueden mostrar mayor disciplina, la propia Secretaría debería producir documentos breves, mejor escritos y más directos. En particular, deberían suprimirse las citas de extensos extractos de resoluciones anteriores, que a menudo ocupan varias de las páginas iniciales de los documentos. Se ahorraría tiempo y dinero si las referencias a las resoluciones pertinentes se limitasen a citar el número de las mismas y a una breve descripción de su contenido.

23. Debería ponerse fin a otra práctica, a saber la preparación de un "informe sobre los informes". La referencia a otros informes debería limitarse a una referencia a la página y párrafo y a la formulación de conclusiones, más que a repetir simplemente la información en extenso.

24. Los Estados Miembros persisten en exigir un prolongado debate general que se prolonga durante "cinco días de trabajo" 10/, lo que representa prácticamente una tercera parte del tiempo disponible para todos los debates del segundo período de sesiones del Consejo. A la vez que propugnan la adopción de un programa de trabajo bienal para el Consejo, los Estados Miembros piden que se preparen tantos documentos como para los programas anuales.

25. Además, la Carta encomienda al Consejo la responsabilidad de visitar y seguir la aplicación de las estrategias, políticas y prioridades globales establecidas por la Asamblea General en las esferas económica, social y esferas afines, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del Consejo. A tal efecto, la Carta atribuye al Consejo el derecho a pedir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que le presenten informes sobre las medidas tomadas para poner en práctica las recomendaciones de la Asamblea General y del Consejo en estas esferas.

26. Algunos Estados Miembros estiman que el Consejo debería atribuir más importancia y dedicar más tiempo a su función de vigilancia y seguimiento. Esta preocupación se ha reflejado también en la resolución 1988/77 del Consejo (párr. 2 c)).

Conclusiones y recomendaciones

27. El Consejo sigue siendo el órgano central superior de las Naciones Unidas por lo que respecta al examen de las cuestiones económicas, sociales y humanitarias internacionales y a la formulación, bajo la autoridad de la Asamblea General, de políticas generales coherentes aplicables a todo el sistema. El Consejo se esfuerza por articular estas políticas en el marco del debate general. Sin embargo, el hecho de que el Consejo tenga normalmente ante sí un número excesivo de cuestiones, unido al carácter excesivamente descriptivo de la documentación facilitada, significa que el debate general rara vez conduce a la adopción de recomendaciones.

Recomendación N° 1

Independientemente de los cambios que puedan introducirse en las funciones, atribuciones o composición del Consejo, por ejemplo como resultado de recomendaciones de la Comisión Especial, el Consejo debería proceder a aplicar rápidamente las recomendaciones contenidas en su resolución 1988/77 y en particular:

a) Asignar no más de tres días a su debate general (en vez de cinco como en la actualidad) permitiendo así reducir la duración de los períodos de sesiones;

b) Reducir la documentación presentada para el debate general, limitándola a las cuestiones de interés directo para su debate y descartando los documentos que dupliquen otros o no contengan ningún análisis o información esencial;

c) Identificar diversos temas importantes y cuestiones urgentes que exijan decisiones por parte del Consejo.

Capítulo II

COORDINACION ENTRE ORGANISMOS MAS EFICAZ

28. La coordinación de las actividades económicas, sociales y humanitarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es otra de las principales funciones del Consejo Económico y Social. La resolución 32/197 aclara esta función y dedica un capítulo entero a los mecanismos que deberían permitir desempeñarla más eficazmente.

29. Después de recordar que el Consejo está encargado en virtud de la Carta de las Naciones Unidas de la coordinación general de las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y humanitaria y de asegurar, a tal efecto, la observancia de las prioridades establecidas por la Asamblea General para el sistema en su conjunto (párr. 50), la resolución 32/197 declaraba que la coordinación entre organismos debía aplicarse también a la labor preparatoria de los organismos intergubernamentales y a la aplicación de sus decisiones (párr. 51).

30. La resolución 32/197 reafirmaba asimismo que el mecanismo de coordinación entre organismos a nivel de secretaría debería centrarse en el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) 11/ y recomendó la reestructuración de este organismo. Al mismo tiempo, la resolución sugería que se ajustasen "los sistemas de presentación de informes del Comité Administrativo de Coordinación para que respondiesen plenamente y sin demora a las preocupaciones prioritarias... de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social" (párr. 55).

31 En la resolución 32/197 se pedía a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que identificasen su labor en lo tocante a la elaboración de planes de mediano plazo, incluidos los problemas de metodología, procedimientos y consultas previas, con miras a una planificación de mediano plazo que abarcase todo el sistema (párr. 45). En la resolución se proponía asimismo que las organizaciones del sistema armonizasen la presentación de sus presupuestos por programas, adoptasen una metodología común para la clasificación de los programas y la descripción de su contenido y que sincronizasen sus ciclos (párr. 43).

32. Finalmente, se invitaba a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a buscar sin demora soluciones a la superposición de los programas de trabajo, celebrando consultas previas para permitir a los órganos rectores competentes tomar plenamente en consideración los resultados de las consultas antes de aprobar dichos programas (párr. 44).

33. La DCI trató de determinar si estas recomendaciones se habían aplicado plena y eficazmente 12/. A tal efecto, examinó los documentos presentados al Consejo en relación con sus debates sobre la coordinación entre organismos.

34. Estos documentos tratan de la cooperación regional e internacional, de las actividades operacionales para el desarrollo y de los planes de mediano plazo de las organizaciones del sistema.

35. La lectura de algunos de estos documentos, en particular de los informes bienales del CAC sobre los gastos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas en relación con los programas, demuestra que si bien ofrecen información y estadísticas útiles, no facilitan al Consejo una visión rápida y global de los problemas que supone la coordinación de las actividades del sistema. Los informes anuales del CAC son en realidad más bien catálogos descriptivos de las actividades del CAC.

36. Además de estos informes, hay otros que se ocupan de la coordinación en sectores tales como recursos minerales, población y alimentación 13/. En realidad, estos informes son básicamente descriptivos, y el examen de los mismos no permite en general al Consejo formular conclusiones o recomendaciones.

37. Al Consejo se le presentan también análisis de los programas de todas las organizaciones (COPA) que tratan de la cooperación económica entre países en desarrollo, ciencia y tecnología, energía, desarrollo rural, la juventud, la administración pública y cuestiones relacionadas con el mar. En teoría, los COPA pretenden presentar "un análisis del estado actual de la coordinación más bien que una simple descripción de las actividades... y debían contener recomendaciones para la acción" 14/. Sin embargo, el CPC como órgano auxiliar del Consejo y de la Asamblea General que se especializa en la coordinación, estimó que los COPA adolecían de una "debilidad conceptual y metodológica... no presentaban los detenidos análisis que el CPC esperaba obtener, no procedían a un análisis crítico de los programas en relación con los mandatos y rara vez permitían determinar las lagunas y repeticiones o la eficacia de los procedimientos de coordinación" 15/.

38. Debe observarse, sin embargo, que en general se han conseguido mejoras importantes en los mecanismos de coordinación con la creación del Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCSS), la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas (PPCO) 16/ y el Equipo de tarea sobre Objetivos a Largo Plazo del Desarrollo, y también como resultado de la armonización del presupuesto por programas 17/ y de la presentación de planes de mediano plazo 18/ y del establecimiento de las COPA.

39. No obstante, queda mucho por hacer para coordinar los análisis, programas y actividades. Específicamente, el CPC debería preparar una lista de temas para tratar en los COPA o en análisis intersectoriales, a fin de identificar las discrepancias observadas entre los análisis de las organizaciones y sugerir la forma de reducir estas discrepancias y promover una planificación conjunta.

40. El CPC debería asimismo preparar modelos para los estudios adoptados, indicar el contenido deseable de las partes analíticas y los procedimientos para la presentación de recomendaciones, y estipular claramente las responsabilidades respectivas en la formulación de las decisiones que han de presentarse al Consejo.

41. A este respecto, es importante tener presente que la coordinación es una responsabilidad del Consejo y de las organizaciones del sistema, y que la función del Consejo es fijar los objetivos principales sobre la base de los objetivos de cada una de las organizaciones.

42. Para poder llevar a cabo esta tarea con éxito, es necesario que el Consejo esté regularmente informado de los nuevos acontecimientos en relación con las políticas, debates, conclusiones y recomendaciones de las organizaciones del sistema y de sus órganos intergubenamentales. El Secretario General mantiene la opinión 19/ de que las declaraciones formuladas por los jefes de estas organizaciones durante el debate general del Consejo contienen información sumamente útil, y sugiere que el Consejo considere la posibilidad de aprovecharla mejor. El Secretario General propone asimismo que, en sus períodos de sesiones de organización anuales y en el curso de sus deliberaciones, el Consejo determine para su examen a fondo un número limitado de cuestiones concretas con el fin de mejorar la coordinación. Sería deseable que estas cuestiones emanasen de los organismos especializados y tuvieran un interés directo para su trabajo.

43. El Secretario General está también de acuerdo con la DCI en que los documentos presentados al Consejo para que éste examine las cuestiones de coordinación podrían ser mejorados considerablemente. En particular, el Secretario General estima que los informes sinópticos anuales del CAC deberían ir más allá de una descripción de las actividades del Comité y de sus órganos subsidiarios y tratar en forma más analítica las principales cuestiones que confronta el sistema.

44. Sin embargo, la Asamblea General y el Consejo siguen expresando su preocupación por la dificultad de mejorar la coordinación de las actividades del sistema. Ambos órganos se ocupan regularmente de esta cuestión y adoptan las recomendaciones pertinentes prácticamente todos los años. La Asamblea General, por ejemplo, pidió al Secretario General 20/ que revisase todos los aspectos de la coordinación en las Naciones Unidas y le presentase un informe completo en su cuadragésimo segundo período de sesiones.

45. De conformidad con esta resolución, el Secretario General, efectivamente, presentó un informe completo y exhaustivo sobre la coordinación entre organismos 21/ en el que analizaba las dificultades con que se enfrenta continuamente el Consejo como resultado, entre otras cosas, de la rápida expansión de los programas y actividades del sistema, de la falta de diferenciación entre las respectivas funciones de la Segunda y Tercera Comisiones de la Asamblea General, del Consejo y de la UNCTAD, o del hecho de que el Consejo se ve obligado a considerar informes de organizaciones intergubernamentales, la mayoría de las cuales se reúnen solamente un mes antes de su propio período de sesiones.

46. El Secretario General enumera las medidas adoptadas por la Asamblea General y el Consejo para superar estos obstáculos, en particular la adopción de un programa bienal, el examen a fondo de un número limitado de cuestiones o la celebración de consultas previas con los órganos rectores de los diversos programas y organismos del sistema.

47. Sin embargo, el Consejo parece haber encontrado estas medidas inadecuadas. En consecuencia, invitó al CPC a que preparase otro informe y le presentase propuestas concretas en su segundo período ordinario de sesiones de 1989 con el fin de racionalizar los "instrumentos de coordinación, tales como los informes interinstitucionales... y los informes del Comité Administrativo de Coordinación y sus órganos subsidiarios" para permitir "al Consejo desempeñar sus funciones de coordinación de manera eficaz" 22/.

48. En espera de las propuestas del CPC, el Consejo decidió 23/ poner fin a los COPA en su forma actual y sustituirlas, a partir de 1989 por "breves análisis" para presentarlos directamente al Consejo. Invitó también al Secretario General a que presentase, inmediatamente después de la aprobación del plan de mediano plazo para 1992-1997 por la Asamblea General, una lista de los análisis que debían llevarse a cabo.

Conclusiones y recomendaciones

49. Para el Consejo Económico y Social es una gran responsabilidad el hecho de que se le haya confiado la coordinación de las actividades de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y humanitaria. Los numerosos estudios confiados por el Consejo al Secretario General, al CPC, al CAC, a la Comisión Especial del Consejo y a otros grupos de expertos y grupos consultivos, así como las múltiples resoluciones y decisiones sobre coordinación aprobadas todos los años por el Consejo, dan una idea de las dificultades para el desempeño de esta responsabilidad.

50. Sin embargo, si bien es posible que el Consejo sólo esté haciendo progresos lentos por lo que respecta a la coordinación en general, ha conseguido resultados importantes con respecto a la coordinacion de los programas y a la armonización de los conceptos y metodologías, gracias a la aplicación del plan de mediano plazo, la utilización de la misma terminología y los mismos ciclos de planificación, y a las consultas en las reuniones del CAC y entre secretarías.

51. La experiencia obtenida por el Consejo se enriquece además por el hecho de que ha adquirido una mejor comprensión de los principales problemas de coordinación que siguen pendientes, y de las ventajas e inconvenientes de las diversas soluciones ya ensayadas, así como una mayor conciencia de los progresos que quedan por realizar.

52. La coordinación sigue siendo una tarea sumamente importante en un sistema complejo y multicéntrico, y merece que el sistema le asigne una cantidad justificada de tiempo y recursos. Sin embargo, debe evitarse el peligro de que la coordinación se convierta en un fin en sí misma.

Recomendación N° 2

Independientemente de las propuestas que el CPC haga al Consejo en 1989, el Consejo debe tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

a) El Consejo debe considerar la posibilidad de agilizar sus debates sobre coordinacion, en particular mediante la concentración y una mejor preparación de la documentación. El estudio de un número limitado de problemas de coordinación con que tropiezan los organismos y las Naciones Unidas aligeraría considerablemente la carga del Consejo y aumentaría su eficacia;

b) El Consejo debe hacer mayor uso de los mecanismos existentes de coordinación, tanto oficiales como oficiosos. A nivel de todo el sistema, el Consejo debe hacer mayor uso del Director General. A nivel de la secretaría de los organismos, debe hacer pleno uso de las consultas oficiosas entre funcionarios superiores responsables de las políticas, programas y actividades sustantivas. Sobre el terreno, debería hacerse mayor uso de los coordinadores residentes y de los representantes residentes; y

c) El Consejo debe tratar de que los mecanismos de coordinación sigan siendo sumamente flexibles a fin de conservar, dentro del sistema, una adaptabilidad que le permita hacer frente a las situaciones de emergencia.

Capítulo III

APROVECHAMIENTO PLENO DE LOS INTRUMENTOS DE PROGRAMACION DISPONIBLES

53. La función del Consejo Económico y Social con respecto a la planificación y programación de las actividades de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y humanitaria se ha redefinido en diversas ocasiones, como fue el caso a raíz de la aprobación de la resolución 32/197. En dicha resolución se hacía un esfuerzo especial para recomendar medidas que permitieran hacer más eficaz la labor del Consejo. A tal efecto, se pedía al CPC, que es también 24/ el principal órgano subsidiario del Consejo en la esfera de la planificación y programación en las Naciones Unidas, que presentase al Consejo recomendaciones sobre las prioridades relativas que debían atribuirse a los diversos programas (párr. 40).

54. Con el fin de determinar hasta qué punto se habían seguido estas recomendaciones, la DCI examinó el procedimiento para preparar la documentación que necesitaban el Consejo y sus órganos subsidiarios 25/. A este respecto, la DCI observó que, en general, los documentos presentados al Consejo y sus órganos subsidiarios llegaban a sus destinatarios tarde o incompletos. El examen de 19 programas principales de índole económica, social y humanitaria de las Naciones Unidas contenidos en el plan de mediano plazo para el período 1984-1989 muestra que varios órganos subsidiarios recibieron los capítulos que les concernían demasiado tarde o nunca.

55. Además, la DCI observó que no existía ningún procedimiento para presentar a los órganos subsidiarios del Consejo informes sobre la marcha de los programas. Algunos estudios, como los referentes a las actividades de cooperación técnica de diversos organismos, no se presentaron en absoluto.

56. En resumen, la DCI llegó a la conclusión de que, en términos generales, se observaba una utilización parcial de algunos de los instrumentos de programación por parte de los órganos subsidiarios. En general, la DCI observa que no existe un procedimiento que permita a estos órganos recibir en el momento oportuno y con arreglo a una secuencia coherente la documentación necesaria para poder desempeñar sus responsabilidades en materia de formulación de programas.

57. La DCI recomienda que, para racionalizar su labor de planificación y programación, los órganos subsidiarios del Consejo dediquen algunos de sus informes en años alternativos al estudio de los programas de las Naciones Unidas en sus respetivos sectores y, en los otros años, a los programas de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en un mismo sector. Estos últimos informes deberían ocuparse a su vez del proyecto de plan de mediano plazo o de las posibles enmiendas al mismo, del proyecto de presupuesto por programas, de los informes sobre la marcha de los programas, de las actividades operacionales, de los informes de evaluación y de los COPA. Para el desempeño de su labor, debería facilitarse a los órganos subsidiarios los documentos preparados para el ciclo de planificación, programación y evaluación tan pronto como estén disponibles. Debería establecerse un calendario preciso para permitir la preparación y examen de los documentos a su debido tiempo.

58. El Secretario General comparte la opinión de la DCI de que el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas deben distribuirse más ampliamente a los órganos subsidiarios del Consejo, ya que representan los instrumentos principales con que cuentan los Estados Miembros para orientar las actividades de la Secretaría y asegurar una supervisión y una ejecución eficaces 26/.

59. El Secretario General considera asimismo que las deficiencias señaladas por la DCI con respecto a la documentación (demoras, distribución parcial, etc.) se agravan debido al hecho de que algunos órganos subsidiarios del Consejo no prestan suficiente atención a los planos de mediano plazo, a los presupuestos por programa y a los informes sobre la marcha de los proyectos, ya que se consideran a sí mismos como órganos técnicos del Consejo y, que por lo tanto, no están obligados a adoptar una posición con respecto a los programas que se les someten. El Secretario General estima que todos los órganos subsidiarios del Consejo deben asumir sus responsabilidades en materia de planificación y programación.

60. El Secretario General se comprometió asimismo a tratar de encontrar la forma de aplicar las recomendaciones de la DCI a fin de mejorar el contenido de los documentos preparados para el Consejo y sus órganos susbsidiarios y de asegurar su distribución a tiempo 27/.

61. En 1986, el CPC llevó a cabo un estudio de sus propias actividades sobre la base de un informe del Secretario General 28/ y presentó una serie de sugerencias para mejorar la documentación recibida por la Secretaría para la preparación de los planes de mediano plazo y de los presupuestos por programas.

62. Finalmente, en 1968, los Estados Miembros reafirmaron una vez más la importancia que atribuían al examen a fondo por el Consejo del plan de mediano plazo y del proyecto de presupuestos por programas y a la presentación a la Asamblea General de recomendaciones sobre las prioridades y el programa global de las Naciones Unidas 29/.

Conclusiones y recomendaciones

63. Desde la aprobación de la resolución 32/197, los procedimientos de programación y presupuestación han variado considerablemente. En 1978, se encontraban aún en fase experimental, en tanto que actualmente se han codificado en forma de reglamentos detallados 30/.

64. Además, la Secretaría utiliza la planificación y la presupuestación por programas para identificar actividades marginales y transferir recursos de programas de escasa prioridad a otros de elevada prioridad.

65. No obstante, los documentos básicos preparados por la Secretaría para ayudar al Consejo y a sus órganos subsidiarios en su labor de planificación y programación siguen distribuyéndose demasiado tarde y en forma incompleta, o no son tenidos en cuenta por algunos órganos susbsidiarios.

Recomendación N° 3

La Secretaría debe continuar esforzándose a fin de que los documentos que necesitan el Consejo y sus órganos susbsidiarios para llevar a cabo eficazmente sus actividades de planificación y programación se preparen oportunamente y se distribuyan íntegramente. La distribución de estos documentos en forma de proyectos preliminares o de versiones provisionales puede ser una forma de resolver las demoras observadas y de contribuir a eliminar algunos de los obstáculos resultantes del hecho de que las reuniones de los órganos subsidiarios del Consejo coinciden o se celebran demasiado seguidas unas de otras.

Parte II

UNA DIVISION MAS RACIONAL DEL TRABAJO ENTRE LOS SERVICIOS DE LA SECRETARIA Y UNA MEJOR DEFINICION DE LAS RESPONSABILIDADES DEL DIRECTOR GENERAL

66. La resolución 32/197 recomienda la reestructuración de los departamentos económicos y sociales de la Secretaría y la reagrupación de los siguientes sectores en cuatro entidades separadas:

a) Investigación y análisis interdisciplinario y análisis intersectorial (párrs. a) y b));

b) Sectores económicos y sociales no abarcados por otros órganos, programas u organismos especializados de las Naciones Unidas (párr. 61 c));

c) Servicios técnicos de secretaría para el CPC, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General, las conferencias especiales y el mecanismo de coordinación intersecretarial (párr. 61 e)); y

d) Coordinación, dentro del sistema, de las actividades en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional (párr. 64).

67. Con respecto a las estadísticas, la resolución 32/197 deja abierta la posibilidad de asignarlas a la entidad a) o a la entidad b) (párr. 61 f)); en cuanto a las actividades de cooperación técnica realizadas por otros órganos de la Secretaría, la resolución 32/197 recomendaba que se asignara a la entidad d) (párr. 61 d)).

68. Los recursos humanos y financieros de los departamentos económicos y sociales de la Secretaría se reasignaron, pues, entre cuatro departamentos: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI), el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD), la Oficina de Servicios de la Secretaría para cuestiones Económicas y Sociales (OSSECS) y la Oficina del Director General del Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (ODG/DIEC) 31/.

69. Entre 1981 y 1984, la DCI preparó cuatro informes sobre las modalidades operacionales de estas cuatro nuevas entidades 32/ y formuló recomendaciones aclarando sus respectivas funciones. Estos informes se presentaron a la Asamblea General juntamente con las observaciones del Secretario General 33/. Algunas entidades han sufrido desde entonces cambios importantes 34/, según se refleja en los informes del Secretario General 35/.

70. En esta parte analizaremos, en dos capítulos separados, los obstáculos con que se enfrenta cada una de estas entidades:

Capítulo IV: Una división del trabajo más operacional dentro de la Secretaría;

Capítulo V: Aclaración de la función del Director General dentro del sistema y la Secretaría.

Capítulo IV

UNA DIVISION DEL TRABAJO MAS OPERACIONAL DENTRO DE LA SECRETARIA

71. En este capítulo, comenzaremos por recordar los principios enunciados en la resolución 32/197 para la distribución de tareas entre los principales servicios de apoyo de la Secretaría en materia económica y social a fin de verificar su aplicación e indicar los cambios que deben introducirse para conseguir una mejor división del trabajo.

A. Actual división del trabajo

72. De conformidad con la resolución 32/197, la distribución de funciones entre las diversas entidades de la Secretaría debe basarse en una clara distinción entre sectores de actividad. Así, la investigación y análisis interdisciplinarios deben confiarse a una entidad, juntamente con el análisis intersectorial, ya que se trata de actividades relacionadas con el mismo sector. Del mismo modo, la energía, los recursos naturales y la administración pública deben agruparse en una entidad única ya que corresponden a sectores bien definidos.

73. Sin embargo, la distribución realizada en 1978 se hizo no sobre la base de la distinción entre los sectores identificados en la resolución 32/197 sino mediante la contraposición de dos funciones: la investigación y el análisis por una parte, que se asignó al DAESI y la cooperación técnica, por otra parte, que se asignó al DCTD. Esto produjo inevitablemente confusiones. Al DAESI se le confío la realización de estudios y análisis relacionados con algunos sectores, aunque hubo que confiar otros sectores al DCTD. Del mismo modo, al DCTD se le pidió que prestara apoyo a las actividades de cooperación técnica relacionadas con algunos sectores, pero hubo que confiar otros al DAESI.

74. Además, algunas actividades se atribuyeron al DAESI, en vez de al DCTD, sin ninguna razón válida. Este fue el caso de la Oficina de Estadística (SO), que en realidad lleva a cabo investigaciones así como actividades de cooperación técnica.

75. Además, para que el DAESI tuviera un tamaño comparable al DCTD, se le atribuyeron dependencias adicionales encargadas de cuestiones fiscales, energía, transporte y población. Una vez más, era forzoso que se produjesen duplicaciones entre el DCTD y el DAESI.

76. La solución a estos problemas podría estribar, a nuestro juicio, principalmente, en volver al espíritu de la resolución 32/197, teniendo en cuenta al mismo tiempo los acontecimientos posteriores e introduciendo un mínimo de cambios a fin de evitar graves trastornos en la labor de la Secretaría.

B. Principios para una división del trabajo más eficiente

77. Los principios para una división del trabajo más eficiente se exponen de manera explícita o implícita en la resolución 32/197 y pueden resumirse en tres puntos.

1. Agrupar las actividades relacionadas con sectores bien definidos en entidades separadas

78. Conforme a este criterio, todas las actividades que correspondan al mismo sector o a sectores afines deben asignarse a una entidad separada. Esta división permitiría reducir o incluso eliminar totalmente los riesgos de duplicación y establecer una clara distinción entre una entidad y otra. En particular, este principio implicaría que:

a) El DAESI asumiría la responsabilidad del análisis económico mundial de la investigación interdisciplinaria;

b) El DCTD se encargaría de los sectores de infraestructura básica (energía, recursos naturales, minería, transporte de agua, economía y tecnología de los océanos) y los sectores de infraestructura administrativa (administración pública y finanzas, planificación del desarrollo y cuestiones fiscales);

c) La ONUV/CSDHA se encargaría de los sectores sociales y humanitarios, incluidas las cuestiones de población (que guardan estrecha relación con dichos sectores); y

d) La SO se encargaría del sector de las estadísticas económicas mundiales.

79. Con respecto a los principales programas actuales 36/ la distribución sería, en consecuencia, la siguiente:

a) El DAESI se encargaría del programa principal 10: cuestiones y políticas de desarrollo (con excepción del subprograma A.5 del programa 1 y del programa 2);

b) El DCTD se encargaría i) del programa principal 11: energía; ii) del programa principal 17: recursos naturales (incluido el programa 1, actualmente administrado por el DAESI (recursos minerales, recursos hídricos, cartografía); iii) del programa principal 19: administración y finanzas públicas; y iv) del programa principal 24: desarrollo del transporte (que debe transferirse del DAESI al DCTD).

c) La ONUV/CSDHA se encargaría de i) el programa principal 18: población (con sus dos programas 1 y 2, que actualmente corresponden al DAESI y al DCTD respectivamente) y ii) del programa principal 21: desarrollo social y asuntos humanitarios; y

d) La SO se encargaría del programa principal 22: estadísticas mundiales, con excepción del subprograma A.4 (estadísticas de la energía), A.5 (estadísticas de precios) y A.6 (estadísticas sociales y demográficas) que deben encargarse al DCTD, a la UNCTAD y a la ONUV/CSDHA respectivamente.

80. Además, convendría dar nuevos títulos a algunas de estas entidades a fin de que los nombres correspondan a los sectores que abarcan. Si bien la designación ONUV/CSDH probablemente no requiere ningún cambio, el DCTD, por otra parte debería denominarse por Departamento para el Desarrollo de Servicios de Infraestructura. Por lo que respecta al DAESI, debería omitirse de su título la referencia de los asuntos sociales. Así se vería fácilmente que la Secretaría tiene cuatro entidades principales que se especializan, respectivamente en a) economía internacional, b) asuntos sociales, c) servicios de infraestructura y d) estadísticas mundiales.

81. Por lo demás, puesto que el período de sesiones de primavera del Consejo Económico y Social se dedica tradicionalmente a cuestiones sociales, sería lógico que se celebrase en Viena, para permitir a las misiones permanentes en Viena ejercer efectivamente sus prerrogativas. Además, este cambio permitiría llevar a cabo el plan del Secretario General anunciado hace dos años a la Asamblea General en el primer informe sobre la aplicación de la resolución 41/213 de las Asamblea General, en el sentido de que la ONUV debería convertirse en el núcleo de todas las actividades relacionadas con la política social y el desarrollo social 37/. Reflejaría asimismo la resolución 42/126 de la Asamblea General que, entre otras cosas, "pide al Secretario General que, dentro de los límites de los recursos existentes, fortalezca la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, incluida su capacidad de investigación, para constituirla en núcleo de todos los informes y cuestiones sobre política social y desarrollo social".

2. Asignar todos los servicios necesarios a cada órgano

82. Esto significaría que para ocuparse eficazmente del sector (o sectores) que se le asigne, cada órgano debería poder:

a) Llevar a cabo directamente y por su cuenta, estudios, análisis e investigaciones de carácter económico y técnico en relación con el sector (o sectores) de que sea responsable;

b) Reunir toda la información y datos estadísticos necesarios para llevar a cabo estos estudios;

c) Llevar a cabo actividades de cooperación técnica: apoyo a la sede, ejecución sobre el terreno, supervisión, seguimiento, evaluación;

d) Preparar la documentación necesaria (en forma analítica y directamente utilizable, incluso proyectos de recomendación orientados a la acción) por cuenta de los órganos intergubernamentales ante los que sea responsable;

e) Aplicar las actividades y programas decididos por estos órganos e informar a los mismos sobre la marcha de las tareas confiadas a cada entidad;

f) Llevar a cabo una evaluación y seguimiento de todas las actividades de la entidad;

g) Preparar informes consolidados sobre los diversos sectores confiados a la entidad; y

h) Proporcionar la información y asistencia necesarias, de conformidad con los acuerdos preestablecidos que determinan el grado de participación de cada asociado, a los departamentos responsables de la planificación, programación, coordinación, evaluación y preparación de informes dentro de la Secretaría y el sistema.

83. El personal de cada entidad, como especialistas en su propio sector (o sectores) decidiría, pues, qué información o datos estadísticos deben recopilarse, y los recopilaría directamente sin pasar a través de fases intermedias. Seguidamente, tendría que preparar los estudios, análisis e investigaciones necesarias y aseguraría la ejecución de las tareas de cooperación técnica requeridas.

84. La gran ventaja de centralizar todos los servicios necesarios en manos de los responsables de un sector determinado es que permitiría ahorrar tiempo y recursos humanos y financieros, evitar duplicaciones y obtener una elevada calidad de trabajo.

3. Combinar las funciones globales

85. En general, estas funciones se asignan a entidades centrales por razones de economía o independencia. La primera categoría incluye los servicios de apoyo para la cooperación técnica, tales como la contratación de expertos, becas y adquisición de equipo. Por lo que respecta a la Oficina de Contratación para la Asistencia Técnica y de Becas (TARFO), situada en Ginebra, creemos que debería fortalecerse y que sus funciones deberían ampliarse.

86. La recopilación, elaboración y difusión de datos e información estadísticos sobre la economía mundial corresponde también a esta categoría de funciones que debe realizar un servicio central. Un caso evidente es la Oficina de Estadística (SO). Sin embargo, la SO debería descentralizar las estadísticas regionales o sectoriales delegándolas en las comisiones regionales y en los departamentos especializados de la Secretaría.

87. Dos funciones globales que deben asignarse a organismos separadas a fin de asegurar la independencia y objetividad son la planificación y programación a nivel de la Secretaría o de todo el sistema. En la actualidad, esta función corresponde a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas, que es responsable, entre otras cosas, de preparar el plan de mediano plazo y los presupuestos por programas. Igualmente, la evaluación a nivel de la Secretaría es una tarea que, por razones de objetividad, debe llevar a cabo una dependencia central independiente de los órganos sustantivos. Esto es lo que se hace actualmente, ya que la evaluación se confía al servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión y la Dependencia Central de Evaluación. La coordinación debería confiarse asimismo a una entidad independiente. En la actualidad, esta tarea no está claramente definida en el seno de la Secretaría, y las funciones respectivas de la Oficina del Director General/DIEC a nivel de la Secretaría, así como las del CPC y del Consejo Económico y Social en materia de adopción de políticas no están debidamente delimitadas.

C. Conclusiones y recomendaciones

88. Un paso importante hacia una división racional y eficiente del trabajo, con menos duplicaciones y en la medida de lo posible evitando las repeticiones y derroche de energía y recursos, consistiría en redistribuir ciertos servicios manteniendo al mismo tiempo la estructura actual de apoyo de la Secretaría para las actividades económicas y sociales.

89. El principio rector de este ejercicio sería una división del trabajo basada en: a) una agrupación de las actividades sectoriales en entidades separadas; b) la asignación a estas entidades de todos los servicios necesarios para que puedan funcionar con eficacia; y c) la asignación de las funciones globales de programación, presupuestación, evaluación y coordinación a nivel de la Secretaría o de todo el sistema a entidades independientes.

Recomendación N° 4

Aparte de los cambios que haya que introducir en la estructura actual de la Secretaría para 1990, de conformidad con las recomendaciones formuladas por el Grupo de los 18, acerca de los cuales el Secretario General informará a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, la Asamblea General puede pedir al Secretario General que tenga en cuenta las recomendaciones de la resolución 32/197 en el proceso en curso de reorganizar los sectores económicos y sociales de la Secretaría. El Secretario General debería en particular tratar de que la nueva estructura que se está constituyendo actualmente permita:

a) Conseguir una división del trabajo más operacional entre el DCTD, el DAESI, la ONUV/CSDHA y la SO, sobre la base de una agrupación de sectores específicos en cada una de estas entidades tal como se indica en los párrafos 77 a 81 supra; y

b) Asignar a cada una de estas entidades todos los servicios necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones según se indica en los párrafos 82 a 84 supra.

Capítulo V

ACLARACION DE LA FUNCION DEL DIRECTOR GENERAL DENTRO DEL SISTEMA Y LA SECRETARIA

90. Conforme a los términos de la resolución 32/197, la principal función del Director General es asistir eficazmente al Secretario General en el desempeño de sus responsabilidades como más alto funcionario administrativo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en los campos económico y social. En consecuencia, el Director General está encargado de:

a) Asegurar la dirección eficaz de los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional y ejercer una coordinación global dentro del sistema a fin de asegurar un enfoque multidisciplinario de los problemas del desarrollo (párr. 64 a));

b) Asegurar, en el marco de las Naciones Unidas, la coherencia, coordinación y gestión eficaces de todas las actividades en las esferas económica y social, financiadas con cargo al presupuesto ordinario o a recursos extrapresupuestarios (párr. 64 b)); y

c) Desempeñar otras tareas que le encomiende el Secretario General (final del párr. 64).

91. La aplicación de estas recomendaciones ha presentado dificultades por lo que respecta a la definición de las responsabilidades y funciones del Director General dentro de la Secretaría y en el sistema en su conjunto.

A. Necesidad de definir las responsabilidades del Director General dentro del sistema

92. El Director General ha tropezado con dificultades para ejercer las tareas de dirección que le confía la resolución 32/197 en cuanto que tiene que desempeñar sus responsabilidades para con el Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema, quienes reciben sus mandatos de organismos intergubernamentales.

1. Las responsabilidades del Director General para con el Secretario General

93. Si bien es evidente que el mandato del Secretario General emana de la Carta de las Naciones Unidas y de la Asamblea General, el Director General sólo tiene las responsabilidades que le delega el Secretario General.

94. Al aclarar la responsabilidad del Director General para con el Secretario General es evidente que deben evitarse dos soluciones extremas, a saber, asignar la plena y total responsabilidad en las esferas económica y social al Director General o reducir su función a la de un simple portavoz sin responsabilidad final alguna. La solución práctica consistiría en enumerar las esferas de responsabilidad que el Secretario General desee delegar en el Director General y las que desee reservarse. Así pues, debería hacerse una distinción, por una parte, entre las esferas en que el Director General tiene

el poder de decisión (aunque manteniendo informado al Secretario General) y, por otra parte, las esferas en que actúa siguiendo instrucciones del Secretario General (quien se reserva el poder de decisión).

95. Las principales ventajas de esta solución serían que el Director General asumiría la responsabilidad real en ciertas esferas bien definidas, le permitiría ejercer su función de dirección en la forma indicada en la resolución 32/197 y al mismo tiempo aliviaría la carga del Secretario General.

96. En su informe sobre la cuestión del Director General, la DCI sugiere que esta delegación de autoridad se haga caso por caso. La DCI considera que el Director General debe reunirse con el Secretario General periódicamente para mantenerle informado de las principales cuestiones y recibir instrucciones y orientación. El Secretario General y el Director General podría invitar a las personas interesadas en las cuestiones que se examinen para que estén presentes en estas reuniones y, después de cada reunión, el Director General anunciaría las decisiones tomadas por el Secretario General 38/. El Secretario General ha acogido favorablemente esta sugerencia y ha expresado su intención de celebrar consultas sistemáticas con el Director General 39/.

2. Responsabilidades del Director General para con los jefes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

97. El Director General también tropieza con obstáculos en el ejercicio de sus funciones de dirección con respecto a las organizaciones que forman parte del sistema. En primer lugar, los jefes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas determinan las políticas y programas de sus propias secretarías de conformidad con las directivas establecidas por sus respectivos órganos rectores, ante los que son responsables. Los mandatos e instrucciones que reciben de estos órganos rara vez se refieren a la función del Director General.

98. En segundo lugar, algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desarrollan actividades que incluyen no sólo el desarrollo y la cooperación económica internacional, sino también otros sectores al margen de las responsabilidades del Director General, y la distinción entre ambas categorías no siempre es fácil de establecer.

99. A fin de resolver la primera dificultad, la DCI sugirió que la Asamblea General invitase al Director General a mantener informados regularmente a los órganos intergubernamentales de las iniciativas que lleve a cabo en el desempeño de las funciones que le confían las resoluciones 32/197 y 33/202. Para superar el segundo problema, la DCI recomendó que se invitase al Director General a examinar, con los jefes de las organizaciones interesadas, aquellas actividades que se refieren al desarrollo y a la cooperación económica internacional 40/.

100. Que nosotros sepamos, no parece haberse tomado ninguna medida respecto a estas dos recomendaciones, aunque la Asamblea General reiteró sus recomendaciones sobre el fortalecimiento de la función de dirección del Director General 41/.

B. Necesidad de formalizar las funciones y procedimientos del Director General dentro de la Secretaría

101. Con el tiempo, se han asignado al Director General un número cada vez mayor de funciones, a menudo sobre una base ad hoc. La DCI ha examinado estas funciones 42/ y ha presentado recomendaciones destinadas a definirlas mejor y a racionalizar sus procedimientos.

1. Funciones

102. Estas funciones pueden agruparse bajo seis epígrafes principales que suscitan los siguientes comentarios:

a) Estrategia Internacional del Desarrollo

103. La supervisión de la aplicación de la Estrategia ofrece al Director General un instrumento único que le permite evaluar los progresos realizados por la comunidad internacional en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional. Para llevar a cabo el análisis y la síntesis necesarias para la preparación de la Estrategia, el Director General ha recurrido a los departamentos sustantivos, en particular al DAESI. Sería conveniente determinar los procedimientos que rigen esta cooperación, en especial con respecto a la contribución de cada entidad de la Secretaría a la labor que exige el Director General y con respecto a las consecuencias, en términos de recursos y tiempo, de esta contribución.

b) Integración de las políticas sociales y económicas

104. Otra función importante del Director General es la de combinar las funciones económicas y sociales de la ONUV/CSDHA y el DAESI y asegurar su plena integración a nivel de política. Para facilitar la labor del Director General en esta esfera, los oficiales sustantivos de enlace de las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno deberían asignarse a la Oficina del Director General, por ejemplo ONUV, Hábitat, PNUMA, etc. (las funciones logísticas y administrativas realizadas por estas oficinas podría realizarlas colectivamente una oficina ejecutiva adecuada). Los oficiales de enlace seguirían representando los intereses y preocupaciones de sus respectivas oficinas, pero estarían también en condiciones de facilitar asesoramiento directo e insumos a la labor del Director General. Del mismo modo, reuniéndose con ellos regularmente, por ejemplo mensualmente, el Director General estaría en condiciones de mantenerse al tanto de estos diferentes programas y asegurar que todos ellos avanzasen en una dirección coherente. (Se evitaría, por ejemplo, la presentación de resoluciones que no sean compatibles con la política global y que actualmente no se conocen hasta que es demasiado tarde.) Este arreglo fortalecería considerablemente la función del Director General en el vértice de las diversas secretarías de las Naciones Unidas.

c) Plan de mediano plazo y presupuesto por programas

105. El Director General participa activamente en la supervisión del proyecto de plan de mediano plazo. A decir verdad, la introducción a este documento, preparado por la ODG/DIEC, constituye un marco coherente para la política de la Secretaría y expone las principales orientaciones en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional. Sin embargo, la función del Director General en la preparación del presupuesto por programas, y en particular en la supervisión de la coherencia de los programas económicos y sociales, sigue siendo débil y debería definirse mejor y fortalecerse.

d) Servicios técnicos de secretaría para el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General

106. La responsabilidad de aprobar los temas de los programas provisionales de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el CPC en relación con los asuntos económicos y sociales, y de representar al Secretario General en estos organismos, ha inducido al Director General a mantener estrechos vínculos con la Oficina de Servicios de la Secretaría para Cuestiones Económicas y Sociales (OSSECS). Después de trasladar la OSSECS a otro departamento, el Director General debería mantener estrechas relaciones de trabajo con los nuevos servicios de secretaría para las reuniones de estos tres órganos. La Oficina del Director General debería, en particular, mantener informadas regularmente a las secretarías de estas reuniones de los problemas de desarrollo y cooperación económica internacional que los afectan directamente. Por su parte, las secretarían deberían señalar a la atención del Director General todas las cuestiones importantes que se planteen y que se refieran a su esfera de competencia.

e) Actividades operacionales para el desarrollo

107. La responsabilidad del Director General de conformidad con la resolución 32/197 por lo que respecta a la coherencia, coordinación y gestión eficaz de todas las actividades de las Naciones Unidas en la esfera económica y social financiadas con cargo al presupuesto ordinario o a los recursos extrapresupuestarios se limita actualmente a la preparación por el Director General de informes anuales sobre las actividades operacionales para el desarrollo y de informes trienales sobre revisión global de política. En la preparación de estos informes, el Director General debería formular propuestas destinadas a dar mayor coherencia a las actividades operacionales y lograr que se ajustasen mejor a las necesidades del desarrollo y de la cooperación económica internacional.

f) Gestión

108. Cada jefe de una entidad de la Secretaría es responsable, desde luego, de la gestión adecuada de su propia entidad. Incumbe al Director General, conforme a la recomendación de la resolución 32/197, determinar si las actividades de desarrollo y de cooperación económica internacional son objeto de una gestión eficiente a nivel de la Secretaría. La función del Director General por lo que respecta a la identificación y solución de los problemas de una gestión eficiente en estas esferas (a través del proceso de presupuestación y programación, reuniones de funcionarios superiores en las esferas económica y social y reuniones de secretarios ejecutivos de las comisiones económicas regionales, estudios y evaluación) está todavía por definir y aclarar.

g) Solución de conflictos jurisdiccionales

109. La intervención del Director General para resolver conflictos jurisdiccionales en esferas de su competencia, ya sea a instancia del Secretario General, de un órgano intergubernamental, del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión o de los jefes de una o más entidades, o por propia iniciativa, debería contribuir a evitar las situaciones insolubles. Esta responsabilidad específica debe ejercerse de conformidad con arreglos preestablecidos que no sólo indiquen los procedimientos que el Director General ha de sequir sino que tengan también en cuenta las consecuencias administrativas y presupuestarias de su mediación.

2. Procedimientos

110. En el ejercicio de las funciones anteriores, el Director General puede recurrir a tres procedimientos principales: procedimientos de consulta, procedimientos de información o aprobación de documentos. Todos estos procedimientos pueden mejorarse considerablemente.

a) Procedimientos de consulta

111. Las consultas celebradas con ocasión de las reuniones que el Director General celebra personalmente o conjuntamente con los jefes de las entidades sobre la política a sequir, o con los funcionarios superiores con respecto a las decisiones adoptadas por los órganos intergubernamentales, resultarían más eficaces si se preparasen debidamente y sus programas incluyesen cuestiones relacionadas más estrechamente con los problemas básicos examinados por la Asamblea General.

b) Procedimientos de información

112. Los jefes de las entidades de la Secretaría informan al Director General sobre la base de procedimientos ad hoc. El Director General debe estar informado de manera más sistemática y consistente de las actividades de estas entidades en relación con el desarrollo y la cooperación económica internacional. El Director General y los jefes de las entidades de la Secretaría deberían estar en condiciones de determinar el procedimiento para este intercambio de información.

c) Aprobación de documentos

113. Algunos documentos relacionados con las cuestiones económicas y sociales que deben presentarse al Consejo Económico y Social o a la Asamblea General no se someten a la aprobación del Director General hasta el último minuto, lo que no le da oportunidad de asegurarse de su coherencia o conformidad con las resoluciones de estos dos órganos. Para superar este obstáculo, el Director General debería tomar disposiciones con respecto a la aprobación de los documentos más importantes en la fase de edición. Para resultar más efectiva y justificada, esta aprobación debería tener carácter sustantivo y no de simple procedimiento o edición. Sin embargo, debería decidirse que dado, el gran número de documentos que se someten a la ODG/DIEC y el hecho de que muchos de estos documentos son de rutina y procedimiento, sólo deberían enviarse a la Oficina del Director General los documentos que traten de cuestiones de política.

C. Conclusiones y recomendaciones

114. El Director General sólo puede ejercer las funciones que le confía la resolución 32/197 de manera plena y eficaz si sus responsabilidades dentro de las organizaciones del sistema y dentro de las entidades de la Secretaría se delimitan claramente en acuerdos con el Secretario General y los jefes de estas organizaciones y entidades. Además, las funciones del Director General y los procedimientos para su aplicación resultarían mucho más eficaces si se formalizasen.

Recomendación N° 5

a) A fin de permitir al Director General, bajo la dirección del Director General, desempeñar las responsabilidades que le asigna la resolución 32/197, en particular la función de "asegurar la dirección eficaz de los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional", el Secretario General y los jefes ejecutivos del sistema deberían identificar las esferas en que deben aplicarse estas responsabilidades y determinar el mecanismo para desempeñarlas.

b) Deberían asimismo aclararse y formalizarse las funciones del Director General y los procedimientos para su aplicación. A tal efecto:

   i) El Secretario General debería publicar un boletín en el que se indiquen las atribuciones del Director General y de la ODG/DIEC;

   ii) El Secretario General debería disponer la revisión del Manual de Organización de las Naciones Unidas, a fin de incluir una sección relativa al Director General y a la ODG/DIEC, y permitir hacer los cambios correspondientes en otras secciones;

   iii) El Director General debería preparar un plan anual de trabajo en el que se indiquen las actividades prioritarias que debe llevar a cabo y las contribuciones que prevea de otras entidades;

   iv) El plan de mediano plazo debería incluir un programa relativo al Director General;

   v) El presupuesto por programas debería identificar las funciones de la ODC/DIEC.

Notas

1/ Resolución 41/213, en particular, las recomendaciones 25 a 27, relativas a los sectores económico y social de las Naciones Unidas.

2/ Creada de conformidad con la decisión 1987/112 del Consejo, en aplicación de la recomendación 8 del Grupo de los 18.

3/ A/42/234 y Corr.1 y A/43/286.

4/ E/1988/75.

5/ Véase por ejemplo el informe del Secretario General de 18 de noviembre de 1965 (A/6109) titulado "Revisión y evaluación de las funciones y mecanismos del Consejo Económico y Social".

6/ Además de la resolución 32/197, véase la resolución 1982/50 del Consejo y, más recientemente, la resolución 1988/77 del Consejo, sobre la revitalización del Consejo Económico y Social.

7/ JIU/REP/84/7 (A/39/281-E/1984/81, Add.1 y Add.2), Presentación de informes al Consejo Económico y Social.

8/ JIU/REP/84/7, cap. I.

9/ A/40/284-E/1985/71.

10/ Resolución 1988/77 sobre la revitalización del Consejo Económico y Social.

11/ Actualmente comprende: a) un Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCS): Cuestiones de Programas y Actividades Operacionales; b) un Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCA): Cuestiones de Personal y Cuestiones Financieras y Presupuestarias; c) un Comité de Organización (ACC/OC); y d) órganos auxiliares en las esferas de estadística, alimentación, información pública y objetivos a largo plazo del desarrollo.

12/ JIU/REP/84/7 (A/39/281), cap. II.

13/ Estos informes se introdujeron de conformidad con la resolución 1982/50 (párr. f). En su segundo período de sesiones de 1968, el Consejo recomendó que se suspendiesen (resolución 1988/77, párr. 2 e) iii)) y que se sustituyen por "breves análisis" de las principales cuestiones contenidas en el plan de mediano plazo.

14/ Resolución 2098 (LXIII) del Consejo, de 1977 y decisiones de la reunión conjunta CAC/CPC.

15/ Informe ACC/1983/PG/11.

16/ La PPCO se ha incorporado a otros organismos para convertirse en la Oficina de Planificación, Presupuestación, Supervisión y Evaluación de Programas y ha sido transferida del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI) al Departamento de Administración y Gestión (DAM).

17/ Actualmente, todas las organizaciones del sistema que tienen presupuestos por programas han sincronizado su presentación y en general han adoptado los subprogramas como unidades básicas para los programas conjuntos.

18/ Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han adoptado la planificación de mediano plazo siguen un plan que abarca el mismo período de seis años. Sin embargo, dentro del sistema, siguen aplicándose diversos métodos de planificación. Algunas organizaciones tienen objetivos a mediano plazo pero no un verdadero plan de mediano plazo.

19/ A/40/284-E/1985/71.

20/ Resolución 40/177, de 17 de diciembre de 1985.

21/ A/42/232, informe del Secretario General sobre la coordinación en las Naciones Unidas y en el sistema de las Naciones Unidas, 22 de mayo de 1987.

22/ Resolución 1988/77, párr. e) i).

23/ Resolución 1988/77, párr. e) iii).

24/ La función del CPC en la coordinación entre organismos, (armonización de los planes y programas de mediano plazo) se ha discutido en el capítulo anterior.

25/ JIU/REP/84/7, (A/39/281), cap. III.

26/ A/39/281/Add.2, pág. 7.

27/ A/40/284, págs. 13 y 14.

28/ A/41/38, cap. II.

29/ Resolución 1988/77.

30/ ST/SGB/204.

31/ A/33/410/Rev.1.

32/ JIU/REP/81/9 o (A/36/419), JIU/REP/83/2 o (A/32/172), JIU/REP/83/7 o (A/38/334) y JIU/REP/84/6 o (A/39/94).

33/ A/36/419/Add.1, A/38/172/Add.1, A/38/334/Add.1 y A/39/94/Add.1.

34/ Los más importantes son la separación de una parte de la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas (PPCO), del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI) y su asignación al Departamento de Administración y Gestión (DAM), y la transferencia de la administración del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (ONUV/CSDHA) a Viena, y su asignación a la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUV). Se pidió a los jefes del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC) y al Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD) que

informasen al Secretario General a través del DAESI. En 1987, la OSSECS se transfirió a la Oficina del Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Asuntos de la Asamblea General.

35/ A/34/736 (1979), A/35/527 (1980), A/36/477 (1981), A/39/476 (1984), A/42/234 y Corr.1 (1987) y A/43/286 (1988).

36/ Véase el Plan de mediano plazo para el período 1984-1989, A/37/6, Suplemento N° 6.

37/ Documento A/42/234, párr. 30 g).

38/ A/36/419, párr. 23.

39/ A/36/419/Add.1, párr. 6.

40/ Véanse las recomendaciones 3 y 4 del informe de la DCI sobre el Director General.

41/ Véanse las resoluciones 33/202 y 35/203, las decisiones 37/442 y los informes del Secretario General A/35/527 y Corr.1, A/36/477 y A/39/476.

42/ Véase el mencionado informe JIU/REP/81/9 ó A/36/419.