JIU/REP/92/6(Part I)

DESCENTRALIZACION DE ORGANIZACIONES DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Parte I

PROCESOS DE DESCONCENTRACION Y GESTION

Preparado por

Adib Daoudy

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Octubre de 1992

GE.92-03406/8700f (S)

INDICE

	Párrafos	Página
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS		iii
LISTA DE GRAFICOS INCLUIDOS EN EL TEXTO		v
RESUMEN EJECUTIVO		vi
I. INTRODUCCION	1 - 14	1
II. DISTRIBUCION GEOGRAFICA	15 - 55	5
A. Emplazamiento de las sedes	16 - 22	5
B. Recursos financieros	23 - 29	9
C. Recursos de personal	30 - 36	14
D. Recursos de información	37 - 38	20
E. Actividades de conferencias	39 - 55	21
III. EL MARCO DE GESTION	56 - 80	26
A. Base teórica y objetivos	56 - 61	26
B. Resumen de los progresos y las dificultades	63 - 80	29
IV. HACIA UN SISTEMA REGIONAL DE DESCENTRALIZACION	81 - 95	36
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96 - 101	45

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAM	Consejo Mundial de la Alimentación
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (órgano del CAC)
CCCS	Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (órgano del CAC)
CCI	Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/GATT)
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
DCI	Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FENUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS/AFRO	Oficina Regional para Africa de la OMS
OMS/AMRO/OPS	Oficina Regional para las Américas de la OMS y Organización Panamericana de la Salud

OMS/EMRO	Oficina Regional para el Mediterráneo Oriental de la OMS
OMS/EURO	Oficina Regional para Europa de la OMS
OMS/SEARO	Oficina Regional para Asia Sudoriental de la OMS
OMS/WPRO	Oficina Regional para el Pacífico Occidental de la OMS
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal

LISTA DE GRAFICOS INCLUIDOS EN EL TEXTO

Nº	Título	Página
1.	Gastos en actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas: resumen regional de 1989	10
2.	Distribución de los gastos de cooperación técnica del presupuesto ordinario efectuados por los organismos especializados en 1990	11
3.	Total del Fondo de Pensiones de las Naciones Unidas por región de las inversiones en 1990	13
4.	Total de personal del sistema de las Naciones Unidas por lugar de destino: resumen regional de 1990	15
5.	Distribución del personal de plantilla del sistema de las Naciones Unidas entre las sedes y sobre el terreno en 1989 (%)	16
6.	Gastos de personal del sistema de las Naciones Unidas en diferentes lugares de destino	18 - 19
7.	Total de gastos del sistema de las Naciones Unidas: 1970-1990	27

RESUMEN EJECUTIVO

La importante evolución experimentada por la composición de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde la creación de éstas ha consagrado su universalidad. Sin embargo, el hecho de que las sedes de las organizaciones y de los órganos afiliados a las Naciones Unidas estén concentradas en Europa y América del Norte, hace que el sistema de las Naciones Unidas parezca muy centralizado en comparación con el carácter mundial de sus integrantes y resulte más particularmente remoto respecto de casi el 80% de éstos: los pueblos de los Estados Miembros en desarrollo. La actual modalidad de la distribución geográfica del emplazamiento de las sedes, que estuvo históricamente condicionada y justificada en el pasado, puede haber dejado de estarlo.

El presente informe examina los esfuerzos de descentralización llevados a cabo por organizaciones concretas de conformidad con las directrices dadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros órganos rectores del sistema. El informe llega a la conclusión de que los avances hacia la descentralización efectiva del personal y hacia la delegación de atribuciones desde las sedes de las organizaciones a quienes actúan sobre el terreno, especialmente en lo que se refiere a los organismos especializados, han sido muy desiguales e inadecuados para asegurar una responsabilidad y una gestión idóneas del gran volumen de actividades de cooperación técnica realizadas por los organismos sobre el terreno. Una de las principales dificultades a este respecto ha sido la carencia de un enfoque coordinado y estratégico del que participen todas las organizaciones representadas al nivel del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), las cuales deberían haber actuado con mayor celeridad en la aplicación operacional práctica de las directrices de la Asamblea General. El Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) o CCCS/OPS está recién ahora dando los primeros pasos en esta dirección, pero todavía es mucho más lo que queda por hacer.

Otra dificultad tiene que ver con la falta de una cultura de la desentralización no sólo en lo que concierne a las relaciones entre las sedes y su representación sobre el terreno sino tambien dentro mismo de las sedes de las organizaciones, donde la adopción de decisiones está por lo general centralizada en los jefes ejecutivos. Además, el limitado recurso en algunas organizaciones a los presupuestos ordinarios para apoyar la cooperación técnica, y más en concreto la distinción que se hace entre una cooperación técnica financiada principalmente con cargo a fuentes extrapresupuestarias y un denominado mandato universal que comprende las funciones normativas y reguladoras financiadas por los presupuestos ordinarios, han frenado también la descentralización efectiva hacia la actuación sobre el terreno. Otro inconveniente es la limitada coordinación de políticas sobre esta cuestión existente en algunos Estados Miembros concretos que adoptan posiciones diferentes en las distintas organizaciones, así como entre los órganos rectores del sistema.

El informe llega a la conclusión de que los enormes retos planteados por el hambre, la sequía, el SIDA, las guerras civiles, el desarraigo y el desplazamiento de poblaciones y la agudización de los sufrimientos humanos en muchas partes del mundo constituyen otras tantas exigencias dramáticas de que el sistema de las Naciones Unidas fortalezca de manera importante su presencia

sobre el terreno, así como sus posibilidades operacionales y su capacidad de respuesta. Esto exigiría realizar decididos esfuerzos para dar una nueva conformación a las estructuras de prestación de servicios y métodos de las organizaciones. Con tal fin, en el presente informe se propone que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, atendiendo a su mandato revitalizado y a los nuevos retos mundiales y de conformidad con los Artículos 55, 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, inicie estudios y consultas con todos los órganos rectores pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo a fin de determinar la viabilidad de establecer en dicho sistema mecanismos de desarrollo regionales integrados y multidisciplinarios que se asemejen a las estructuras de los bancos de desarrollo regionales y que se encarguen de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

Las estructuras regionales que se proponen y que permitirían al sistema de las Naciones Unidas conectar mejor con las situaciones concretas en el plano subregional y nacional podrían, por ejemplo, incorporar las estructuras regionales ya existentes, incluidas las comisiones económicas regionales, así como las divisiones, servicios y dependencias de las sedes de las organizaciones que se ocupan de las actividades operacionales para el desarrollo. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas actuaría como órgano normativo mundial de las nuevas estructuras. Los jefes ejecutivos de estas estructuras serían designados por el CAC, y no más del 40% de su personal del cuadro orgánico de contratación internacional podría ser oriundo de una misma región. Ese mismo límite máximo se recomienda para todos los lugares de destino sobre el terreno existentes en el sistema de las Naciones Unidas.

El segundo punto del programa de descentralización debería consistir en el examen del emplazamiento actual de las sedes de las organizaciones y del posible traslado de algunas de ellas con miras a conseguir una distribución más universal de las sedes de las organizaciones o de algunas de sus divisiones.

Independientemente del emplazamiento o del traslado de las sedes de las organizaciones, las conferencias de estas últimas y en particular sus períodos de sesiones legislativos deberían utilizarse con mayor frecuencia, siguiendo lo que ya es práctica en algunas organizaciones, para fomentar la empatía intercultural con los pueblos y las culturas de las distintas regiones. Por eso el informe considera que sería positivo motivar a los Estados Miembros para que acojan, con carácter regional rotatorio, algunas de las principales conferencias de las Naciones Unidas y los períodos de sesiones que celebran los órganos normativos supremos.

I. INTRODUCCION

1. El tema de la descentralización ha figurado en el programa de las Naciones Unidas y de los principales organismos especializados prácticamente desde su creación. Gran parte de los debates sobre este tema se han centrado en las maneras de adaptar el concepto y la estructura de organización originales del sistema de las Naciones Unidas a los importantes cambios ocurridos en los últimos 45 años.

2. Uno de tales cambios ha sido el considerable aumento del número de miembros en todas las organizaciones del sistema. Los 51 signatarios originales de la Carta de las Naciones Unidas, con la excepción de la República Popular de China, representan hoy día escasamente el 30% del total de los Miembros de las Naciones Unidas y sólo alrededor del 10% de la población representada por ellos. Este aumento del número de Miembros que integran las Naciones Unidas no sólo ha transformado a éstas en una organización auténticamente universal sino que además ha incorporado a su programa toda una nueva serie de prioridades.

3. Primeras entre estas prioridades son la cooperación internacional para el desarrollo, la protección del medio ambiente, las operaciones de mantenimiento de la paz y de socorro humanitario. Estas actividades, que hace 45 años casi no existían, representan hoy día una parte sustancialmente mayor de los gastos totales del sistema de las Naciones Unidas. El hecho de que las constituciones y las estructuras de organización originales no se concibieran tomando en cuenta la necesidad de prever este crecimiento exponencial de las actividades operacionales para el desarrollo, explica que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y más concretamente los organismos especializados, que deberían haber sido los catalizadores del progreso, dan en cambio la impresión de haber sido sorprendidos por los vientos de cambio. Así y todo, las organizaciones se esfuerzan actualmente por adaptarse en diverso grado al nuevo contexto mundial.

4. El final de la guerra fría es otro más de los acontecimientos importantes que ha hecho aumentar la presión para que se proceda a una reforma considerable del sistema de las Naciones Unidas. Las perspectivas son hoy mucho más prometedoras que nunca en lo tocante a lograr una cooperación internacional más efectiva en una amplia gama de cuestiones sobre las que hasta ahora no fue posible conseguir el consenso mundial: esas cuestiones abarcan desde el diálogo Norte-Sur, el desarrollo social y económico y la protección del medio ambiente hasta la elaboración de un orden del día sobre la paz y la seguridad en la era posterior a la guerra fría. Estas nuevas realidades reclaman claramente nuevas respuestas en materia de organización. Para un sistema de composición universal, tales respuestas pasan inevitablemente por una descentralización física y funcional que beneficie a todos sus miembros.

5. Entre las numerosas directrices emanadas de los órganos rectores de las Naciones Unidas en relación con este tema, resultan especialmente pertinentes en relación con el presente informe las resoluciones de la Asamblea General 32/197 de 1977 y 44/211 de 1989. La resolución 32/197, en el capítulo IV de su anexo, prevé el fortalecimiento de la función de las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y

social general para sus regiones respectivas". La resolución 44/211 exhorta a las organizaciones del sistema a que descentralicen los recursos y deleguen atribuciones del plano de las sedes al plano nacional con el fin de aumentar la calidad y rapidez de la ejecución de los programas. Los órganos rectores de la FAO, la OIT, la OMS, la UIT y la UNESCO han adoptado también medidas concretas para fomentar la descentralización.

6. Las medidas adoptadas por las organizaciones en respuesta a estas exhortaciones legislativas distan mucho de ser completas y uniformes. Dentro de las Naciones Unidas, la aplicación de la resolución 32/197 no condujo a que se fortalecieran las complementariedades y se eliminara la duplicación entre los departamentos de la sede y las comisiones regionales, ni a que adoptaran en los 15 años transcurridos acuerdo alguno sobre la delegación de funciones y de recursos a las regiones. El nuevo proceso de reestructuración ahora en marcha parte, al igual que ocurriera hace 15 años en el marco de la resolución 32/197, de la reorganización de los departamentos de las sedes en una "primera fase". No obstante, en su memoria sobre la labor de la Organización correspondiente a 1992, el Secretario General declara su intención de extender el proceso de reforma a otras partes de las Naciones Unidas a fin de lograr "en toda la Organización una distribución más eficaz de las responsabilidades y un mejor equilibrio entre las funciones que se cumplen en la Sede y las que se encomiendan a las comisiones regionales y otros órganos y programas de las Naciones Unidas". El Secretario General manifiesta también en el mismo informe estar "firmemente convencido de que el núcleo de las Naciones Unidas debe seguir estando "sobre el terreno", que es donde surten efecto las decisiones económicas, sociales y políticas".

7. Otras entidades de las Naciones Unidas como son el FNUAP, el PMA, el PNUD, el UNICEF, etc., que han desarrollado relaciones de cooperación en el marco del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, han realizado progresos en la descentralización física y funcional de los recursos y las actividades, como requieren sus fuentes de financiación esenciales y sus mandatos operacionales.

8. La situación es menos coherente en lo que respecta a los organismos especializados que constituyen la principal cuña tecnológica del sistema común. El argumento que con mayor frecuencia emplean algunas organizaciones de este grupo es el de que su margen de descentralización se ve limitado por la índole misma de sus funciones estatutarias. Los organismos relativamente más pequeños y con un personal inferior a los 200 funcionarios del cuadro orgánico siguen estando muy centralizados. Entre los organismos de mayor magnitud, la OMS, que es el más descentralizado, constituye un caso especial que se examina de manera más detallada en un informe separado de la DCI. En la UNESCO, a petición de la cual se inició el presente estudio, la descentralización fue un tema prioritario en el programa del período de sesiones de abril de 1991 del Consejo Ejecutivo que debatió un estudio exhaustivo elaborado por su Comité Especial sobre el tema de las oficinas de esa organización situadas fuera de la sede. Tras el examen de ese estudio, la Conferencia General (25 C/Resolución 15.22) y el Consejo Ejecutivo (136 EX/36, 3.3) aprobaron medidas destinadas a orientar y fortalecer el proceso de descentralización en la UNESCO. Las medidas emprendidas por el Director General de conformidad con estas directrices se examinan más adelante en el presente informe. Al pedir a la DCI que llevara a cabo un estudio de este

tema en todo el sistema, la UNESCO lo hizo animada del deseo de aprender de las políticas y las prácticas de otros organismos especializados en materia de descentralización. La FAO, la OIT y la UIT son otros tres organismos que han revisado sus programas y estructuras en fecha reciente con miras a fortalecer su presencia y sus funciones sobre el terreno.

9. Estos esfuerzos de reforma son elogiables. Pero nos hallamos ante esfuerzos aislados, no sincronizados y desiguales en cuanto a su profundidad y alcance. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC), del que habría sido deseable que ocupara un lugar de vanguardia en el proceso de reforma, parece haberse quedado rezagado respecto de las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, que están realizando decididos esfuerzos para reestructurar sus programas. Esta comparación pone de relieve la fisura existente entre los miembros de un grupo consultivo mixto sobre políticas integrado principalmente por organizaciones de financiación de las Naciones Unidas por un lado, y los miembros especializados y técnicos del CAC por otro. Los esfuerzos de descentralización no pueden ser profundos y eficaces si no se llevan a cabo mediante un enfoque estratégico de la ejecución de los programas y de las actividades sobre el terreno que sea coordinado y se aplique en todo el sistema.

10. Los actuales enfoques improvisados de la descentralización son duplicativos, especialmente en lo tocante a los gastos de personal y de infraestructura, en sentido horizontal entre las organizaciones y en sentido vertical dentro de las organizaciones específicas que apoyan las actividades sobre el terreno en los planos nacional, regional y de la sede. Un despliegue de los recursos más estratégico y racionalizado no sólo ofrece la posibilidad de hacer economías importantes en materia de gastos de personal e instalacione sino que además consolidará de manera importante las ventajas comparativas que el sistema de las Naciones Unidas tiene sobre el terreno en comparación con las instituciones financieras multilaterales.

11. Este enfoque globalizador y uniforme resulta tanto o más esencial a la vista de las nuevas directrices sobre actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo contenidas en la resolución 44/211 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1989. Estas directrices destacan entre otras cosas la ejecución gubernamental y nacional, la plena utilización de la capacidad nacional, los enfoques basados en los programas y no los basados en proyectos destinados a sectores específicos, la simplificación y armonización de las normas y procedimientos que rigen los procesos de programación y los ciclos de los proyectos y también de las funciones de las oficinas nacionales de las organizaciones, la delegación de atribuciones del plano de las sedes al plano nacional, el aumento de la capacidad del Residente Coordinador para dirigir equipos unido a un mandato más claro y fortalecido del CAC a este respecto, y una cooperación más estrecha de la representación del país ante el sistema con el Coordinador Residente.

12. Estas directrices influyen directamente en la esencia y los objetivos de la descentralización, ya que no se pueden aplicar plenamente si no se destaca personal fuera de la sede y no se le delega autoridad. El Inspector se ha inspirado en informes anteriores de la DCI sobre el tema, si bien ha ampliado el alcance de su estudio para incluir en él por vez primera un análisis de la distribución geográfica de las sedes de las organizaciones. El concepto de

descentralización que se aplica en el presente informe incluye los aspectos de la desconcentración y la gestión. El Inspector confía en que el informe representará una contribución útil al debate en curso sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas con miras a redistribuir las organizaciones y a equipararlas para que sirvan de centros internacionales eficaces para el próximo siglo.

13. En el capítulo II se analiza la distribucion geográfica de las organizaciones en la medida en que su emplazamiento y su concentración actuales tienen consecuencias para su eficacia en responder a su destinatario mundial y para apoyar las actividades operacionales para el desarrollo. En el capítulo III se examina la descentralización desde el punto de vista de la función de cooperación para el desarrollo que desempeñan las organizaciones. En el capítulo IV se esboza una posible reorganización estratégica de las estructuras y recursos del sistema relacionados con el desarrollo. Después se presentan las conclusiones y recomendaciones en el capítulo V.

14. En la parte II del presente informe, que se titula "Enfoques comparativos" y se publica en un volumen separado, se examinan las políticas, enfoques y experiencias de organizaciones concretas del sistema en materia de descentralización. Esta segunda parte, que hace las veces de adición, debe leerse junto con la parte I. El Inspector hace constar su agradecimiento a todas aquellas personas del sistema de las Naciones Unidas que le ofrecieron opiniones y documentación en las visitas que efectuó a varias sedes y sobre el terreno.

II. DISTRIBUCION GEOGRAFICA

15. En el presente capítulo se aborda la descentralización desde una perspectiva geoestratégica. Su propósito es responder a una pregunta fundamental: ¿cuán descentralizado o universal es el sistema de las Naciones Unidas en lo que hace al actual emplazamiento de las sedes, a los recursos y a las actividades de las organizaciones? Esta pregunta resulta inevitable habida cuenta del profundo crecimiento experimentado por la composición, la universalidad y las actividades de las organizaciones desde su creación en el decenio de 1940. Para mantener su pertinencia a lo largo del tiempo, toda organización debe readaptarse continuamente a su entorno cambiante a fin de conseguir una mejor interacción con los destinatarios de sus actividades. Con dependencia de la índole y la magnitud de sus actividades o de las expectativas de sus miembros, el emplazamiento de una organización y su despliegue geográfico pueden fortalecer o inhibir su eficacia general o influir en la manera en que percibe y enfoca los problemas. Por eso todo debate sobre la manera de hacer que el sistema de las Naciones Unidas responda cada vez más adecuadamente a las preocupaciones prioritarias de todos sus miembros debe comenzar por un análisis franco y sincero de las cuestiones de la desconcentración.

A. Emplazamiento de las sedes

16. En el cuadro que figura en la página 7 se indican las principales regiones de las Naciones Unidas, así como los países y ciudades que acogen a las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la última columna de la derecha se enumeran los órganos afiliados de las Naciones Unidas que podrían haber establecido su sede en cualquier región o país. Por consiguiente, en esa columna no se incluyen las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y otras oficinas regionales o subregionales del sistema que tienen un eje y un mandato geográficos concretos. El cuadro muestra que todas las organizaciones del sistema tienen actualmente sus sedes en Europa y América del Norte y que lo mismo puede decirse del emplazamiento de los órganos afiliados de las Naciones Unidas, con la excepción de Africa, donde Kenya acoge al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Otras excepciones de importancia secundaria son Asia y la región del Pacífico, donde la Universidad de las Naciones Unidas está situada en Tokio, así como América Latina y el Caribe, donde el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) se encuentra en Santo Domingo, capital de la República Dominicana. Por consiguiente, en lo que respecta a su localización las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen estar muy centralizadas en relación con el carácter mundial de sus miembros.

17. La razón de esta concentración geográfica de las sedes del sistema de las Naciones Unidas parece ser fundamentalmente histórica. Los Estados Miembros europeos y americanos del norte no sólo fueron los principales arquitectos del sistema de las Naciones Unidas sino que también constituyeron la mayoría de los miembros originales de la mayor parte de las organizaciones. Es más, el propio sistema de las Naciones Unidas es en gran medida sucesor de instituciones anteriores esencialmente europeas como la Sociedad de las Naciones (1919), la Organización Internacional del Trabajo (1919), la Unión Internacional de Telecomunicales (1865), la Organización Meteorológica Mundial (1873) o

la Unión Postal Universal (1874), etc. Igual importancia tiene el hecho de que en el decenio de 1940 estaba justificado considerar a Europa como el centro del mundo dadas las colonias que poseía en todo el planeta, en tanto que los Estados Unidos salieron de la segunda guerra mundial convertidos en los principales arquitectos de la Carta de las Naciones Unidas y, junto con la desaparecida Unión Soviética, en garantizadores de la paz y la seguridad mundiales. Estos factores explican la concentración original del sistema de las Naciones Unidas en Europa y América del Norte.

18. La situación mundial de 1992 se parece poco o nada a la que existía en el período 1945-1950, cuando se creó el sistema de las Naciones Unidas. El final de la guerra fría ha despolarizado las preocupaciones por la seguridad internacional y ha hecho que la atención se desplace de los armamentos a la acción preventiva de carácter colectivo canalizada por el Consejo de Seguridad. Se va concretando el consenso de que el sistema de las Naciones Unidas debe desempeñar un papel cada vez mayor y de que el desarrollo económico y social y la cooperación, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y unos sistemas de gobierno democráticos que rindan cuentas oportunamente de su gestión deben constituir en el futuro el baluarte de la paz y la seguridad, apoyado en la participación efectiva de todos los Miembros de las Naciones Unidas. La aplicación práctica de este nuevo programa de trabajo del mundo exige que las organizaciones intensifiquen su interacción con todos los Estados Miembros. Tal interacción se verá favorecida por una distribución geográfica diversificada de las organizaciones.

19. La parte del producto económico mundial y el lugar ocupado en la escala que se aplica para el prorrateo de las contribuciones a los presupuestos de las organizaciones quizá no sean una justificación suficiente de la actual distribución de las sedes. Si tales criterios fuesen un factor decisivo Alemania, el Japón y la Federación de Rusia figurarían entre los candidatos con mayores posibilidades de acoger en su territorio a algunas de las organizaciones. Por indispensables e importantes que puedan ser para el funcionamiento y la misión del sistema de las Naciones Unidas, las consideraciones económicas y financieras no deberían hacer perder de vista otros atributos sustantivos más importante del sistema: los elevados ideales y la universalidad de su Carta, la igualdad de las naciones, la neutralidad, el pluralismo multicultural y el sistema de valores democráticos, que constituyen su fundamento conceptual y jurídico en tanto que eje de sustentación de las relaciones internacionales. A estos atributos verdaderamente únicos no se les puede poner precio.

20. Dentro de la propia Europa la actual configuración física de las organizaciones puede no resultar ya justificable en la era posterior a la guerra fría. El antiguo e importante concepto de Estado neutral y la condición de tal han perdido valor como criterios para justificar el emplazamiento de organizaciones internacionales neutrales. Países europeos septentrionales que figuran entre los Miembros más activos de las Naciones Unidas y entre los promotores más generosos de sus objetivos no acogen en su suelo a una sola organización. Además, la Europa oriental y central y la Comunidad de Estados Independientes podrían, especialmente ahora, tomarse en consideración como hogar potencial de una presencia importante del sistema de las Naciones Unidas que contribuya a apoyar la transformación política y económica de esa región.

Emplazamiento de las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Región	Ciudad y país	Sedes de las organizaciones	Organos afiliados de las Naciones Unidas
Africa	Kenya Nairobi		PNUMA CNUAH
Asia y el Pacífico	Japón Tokio		UNU
Europa	Austria Viena	OIEA ONUDI	ONUV PNUFID UNRWA
	Francia París	UNESCO	
	Italia Roma	FAO FIDA	PMA CMA UNICRI
	Países Bajos La Haya		CIJ
	Reino Unido Londres	OMI	
	Suiza Berna Ginebra	UPU GATT OIT UIT OMS OMPI OMM	ONUG ACNUR CCI UNCTAD UNRISD UNIDIR

(Continúa.)

Emplazamiento de las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (conclusión)

Región	Ciudad y país	Sedes de las organizaciones	Organos afiliados de las Naciones Unidas
América Latina y El Caribe	República Dominicana		
	Santo Domingo		INSTRAW
América del Norte	Estados Unidos		
	Nueva York	ONU	PNUD UNICEF FENUAP UNITAR
	Wáshington	BIRF (Grupo) FMI	
	Canadá		
	Montreal	OACI	

21. En comparación con la composición mundial de las organizaciones, el emplazamiento actual de las mismas se manifiesta aún más sesgado. Todas ellas se encuentran geográficamente alejadas de unos miembros que equivalen a casi el 80% de sus integrantes y que representan a los pueblos de los Estados Miembros en desarrollo. Gran parte del ya antiguo debate y de la voluminosa documentación generados por el sistema en relación con el tema de las descentralización y la coordinación se derivan de esta anomalía que supone la lejanía física de las organizaciones respecto de los países en desarrollo. El establecimiento y la ampliación de redes de oficinas locales no ha corregido este desequilibrio hemisférico. No cabe duda alguna de que los actuales emplazamientos de las sedes han resultado muy útiles para las organizaciones y para sus Estados Miembros en los últimos 47 años. Pero la capacidad de absorción de algunos de estos emplazamientos puede haber alcanzado un punto crítico, y algunos países situados en el hemisferio meridional y otros lugares han realizado progresos adecuados que les permiten acoger en su suelo a algunas de las organizaciones.

22. No obstante, el emplazamiento de una organización puede no tener gran importancia siempre que ésta logre la adecuada distribución geoestratégica, conseguida por ejemplo por conducto de las administraciones públicas nacionales, o siempre que emplee eficazmente los medios de que dispone para

actuar de manera conjugada con los miembros que la integran a fin de alcanzar sus objetivos. En consecuencia, en los párrafos que siguen se analiza el grado de desconcentración de los recursos de las organizaciones y de algunas de sus actividades.

B. Recursos financieros

23. El total de los gastos efectuados en 1990 por las organizaciones del sistema, sin contar el grupo del BIRF y el FMI, ascendieron a 7.500 millones de dólares (2.300 millones de dólares procedentes de los presupuestos prorrateados ordinarios y 5.200 millones de dólares procedentes de fuentes extrapresupuestarias y voluntarias) 1/. Resulta difícil determinar con alguna precisión la distribución geográfica de estos gastos. Un indicio aproximativo lo proporciona la parte de tales gastos que se asignó a las actividades operacionales para el desarrollo. Esa parte ascendió a 3.700 millones de dólares 2/ en 1990, o sea cerca del 50% de los gastos totales. Esto indicaría que los 4.000 millones de personas de los países en desarrollo recibieron en 1990 de las organizaciones del sistema unos ingresos per cápita valorados en 90 céntimos de dólar de los Estados Unidos. El gráfico 1 (pág. 10) muestra el desglose regional de los gastos relacionados con el desarrollo correspondientes a 1989.

24. No obstante, estos datos no constituye una guía muy fiable sobre el lugar efectivo de los gastos y los beneficios derivados de ellos, en la medida en que las actividades de desarrollo y humanitarias son administradas en su mayor parte por personal de las sedes y apoyadas con equipos, suministros y servicios adquiridos principalmente a los países desarrollados. Además, más del 70% de tales gastos se atribuyen a cuatro órganos de las Naciones Unidas: PNUD, UNICEF, FNUAP y PMA.

25. Los gastos relacionados con el desarrollo financiados con cargo a los presupuestos ordinarios de las organizaciones, que son más estables y previsibles y de los que los programas extrapresupuestarios dependen para lograr su eficacia y su influencia, pueden ser un mejor indicio de la dedicación mundial de las organizaciones a su misión de desarrollo. El gráfico 2 (pág. 11) muestra que en 1990 las organizaciones destinaron 233,9 millones de dólares de sus presupuestos ordinarios a gastos de cooperación técnica. Esta suma representa sólo el 10% del total de los gastos efectuados por las organizaciones con cargo a su presupuesto ordinario durante ese año. No es coincidencia que la OMS, que efectuó por sí sola el 45% de tales gastos, sea el más descentralizado de los organismos especializados. Es más, la cooperación técnica es una de las piezas claves de la Constitución de la OMS, cosa que no puede decirse de los textos fundamentales de la mayoría de los restantes organismos técnicos (véase el capítulo III). Las estructuras y los programas de cooperación técnica de la OMS basados sobre el terreno absorben más del 60% de su presupuesto ordinario, un nivel que no ha sido alcanzado aún por ningún otro organismo.

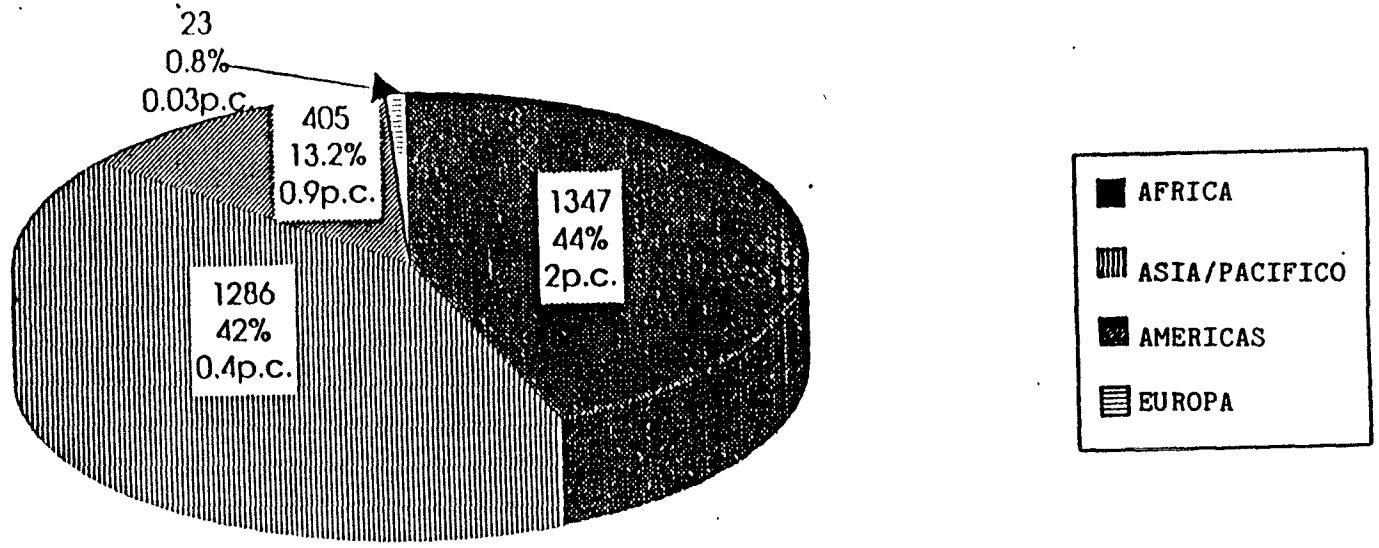
26. En las observaciones que hicieron al proyecto del presente informe, algunos organismos señalaron que sólo la OMS incluye al personal en sus gastos ordinarios de cooperación técnica, y que muchas actividades importantes cargadas al presupuestos ordinario no son declaradas por los organismos como asistencia técnica, como ocurre con el caso de los programas científicos de

Gráfico 1

GASTOS EN ACTIVIDADES OPERACIONALES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: 1989

(Resumen regional)

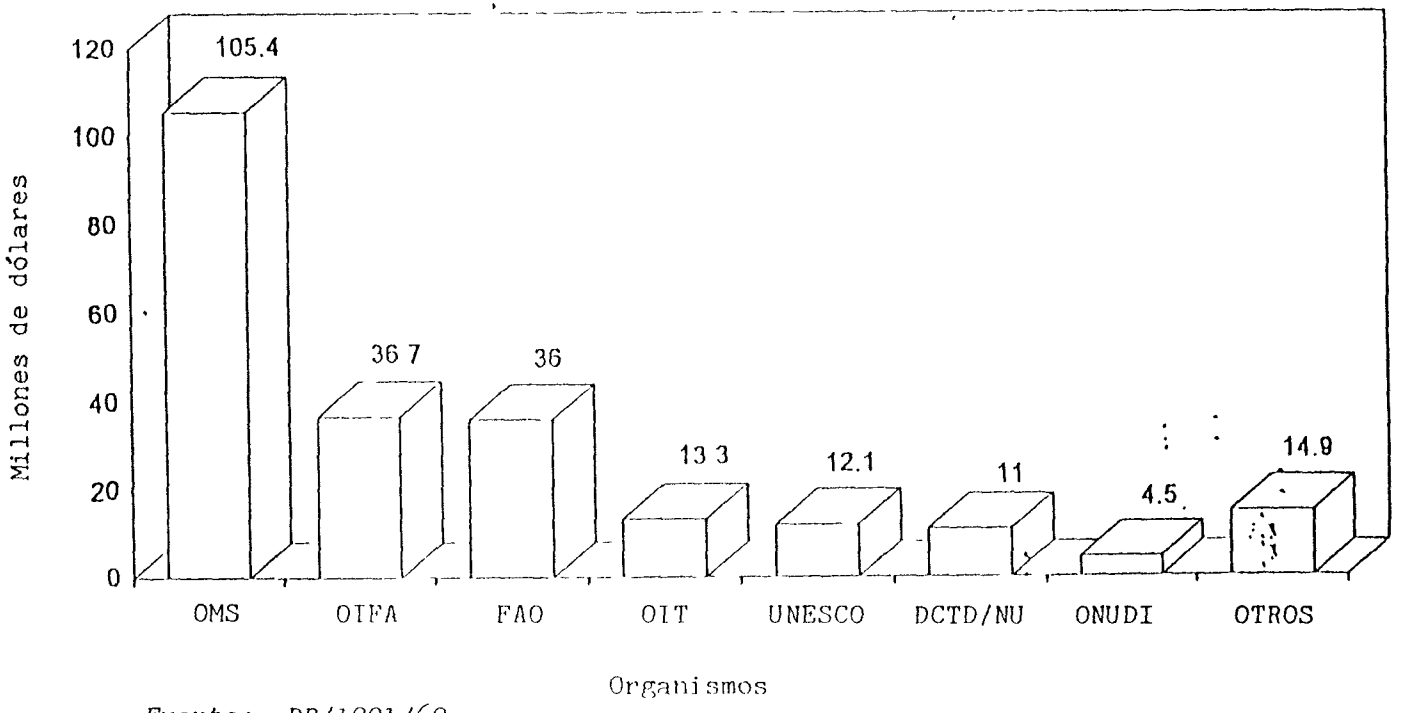
(En millones de dólares de los EE.UU. y en porcentaje)



Fuente de los datos: A/46/206/Add.1.

Gráfico 2

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE COOPERACION TECNICA DEL PRESUPUESTO ORDINARIO EFECTUADOS POR LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS EN 1990, EN MILLONES DE DOLARES DE LOS EE.UU.



Fuente: DP/1991/69.

la UNESCO. Se observó igualmente que los organismos destinan un "subsidio" procedente del presupuesto ordinario a la ejecución de proyectos. La UNESCO calcula que esta contribución representa unos 200 millones de dólares aportados por todos los organismos técnicos, que cifran sus contribuciones presupuestarias efectivas a la cooperación técnica entre un 40 y un 50% de todos los fondos para programas ordinarios. De ser efectivamente así, estaría justificado aumentar la descentralización, y no disminuirla.

27. A diferencia de lo que ocurre con los gastos en actividades operacionales para el desarrollo, que están muy descentralizados entre los países en desarrollo, los gastos relacionados con las sedes se concentran inevitablemente en los países que acogen a más de una organización, como son los Estados Unidos, Suiza, Austria e Italia. En el caso de los Estados Unidos y Suiza, países para los que se dispone de estimaciones 3/, los beneficios económicos derivados de albergar a las organizaciones se evalúan en cada uno de esos países en 1.000 millones de dólares anuales, o una ganancia per cápita de 4,2 dólares en el caso de los Estados Unidos y de 156 dólares en el de Suiza. Lo que de esto se deduce es que la desconcentración de las organizaciones fomentaría asimismo una mayor distribución de los beneficios económicos derivados de su emplazamiento. Estos beneficios resultan aún más sustanciales cuando se toman en cuenta las inversiones de todo tipo efectuadas por las organizaciones, especialmente las inversiones de los fondos de pensiones, cuyo valor de mercado fue en 1990 de 8.560 millones de dólares.

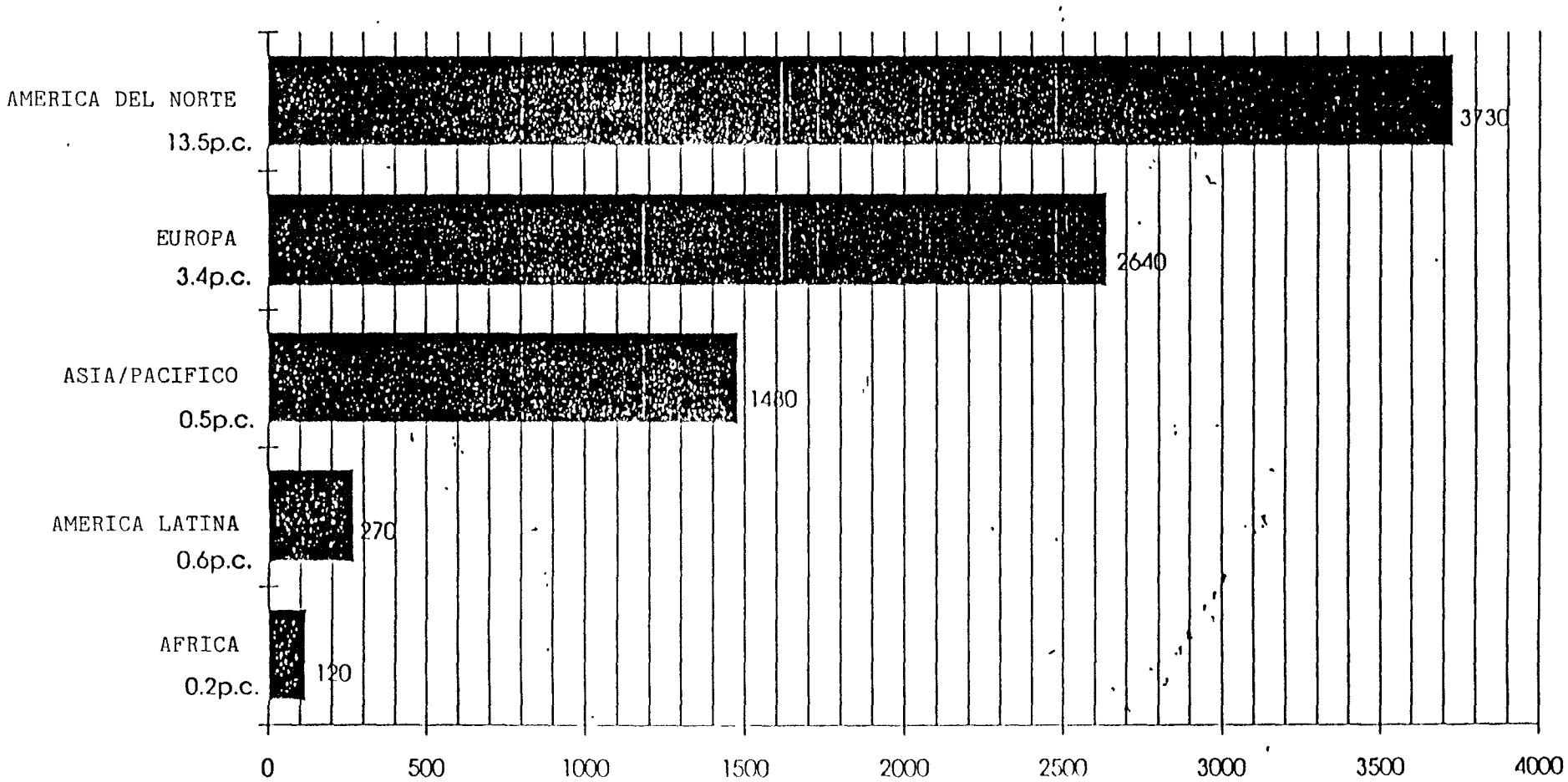
28. El gráfico 3 (pág. 13) muestra la distribución de estas inversiones en el siguiente orden descendente de millones de dólares: América del Norte, 3.730 (43,6%); Europa, 2.640 (30,9%); Asia, 1.480 (17,2%); instituciones internacionales, 318 (3,7%); América Latina, 270 (3,2%); y Africa, 120 (1,4%). Las inversiones de fondos en toda Europa oriental ascendieron a 39 millones de dólares, o sea el 1,5% del total de las inversiones efectuadas en Europa, en tanto que Australia, el Japón y Nueva Zelandia acapararon el 70% del total de las inversiones efectuadas en Asia. El total de los países en desarrollo obtuvieron una inversión de fondos equivalente a 831 millones de dólares, o sea el 9,7% del total agregado.

29. Varias organizaciones han señalado que la gestión de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas no guarda relación con el tema del presente informe porque ni los criterios técnicos que determinan las inversiones de fondos (por ejemplo, la seguridad, la convertibilidad y la rentabilidad) ni la sabiduría del Comité de Inversiones pueden ponerse en duda. Pero el presente informe en modo alguno sugiere que tales criterios se modifiquen por amor a la descentralización. La pregunta que puede ser pertinente formular es la de si, como la Asamblea General ha encarecido reiteradamente, se buscan sistemáticamente en todas las regiones posibilidades de diversificación de las inversiones. La correlación siguiente es además digna de tomarse en cuenta: a pesar de las mejoras introducidas recientemente, las inversiones de fondos y las fuentes de adquisiciones de equipo y de servicios utilizadas por las organizaciones están concentradas en los mismos países y regiones en que están situadas las sedes de las organizaciones. En estos ejemplos basados en las inversiones, las fuentes de adquisición y el emplazamiento de las sedes, los países nórdicos, Europa oriental y los países en desarrollo están infrautilizados. Las organizaciones están física y sustancialmente lejos de tales regiones.

Gráfico 3

TOTAL DEL FONDO DE PENSIONES DE LAS NACIONES UNIDAS POR REGION
DE LAS INVERSIONES AL 31 DE MARZO DE 1990

(En millones de dólares de los EE.UU.)



p.c. = Per cápita

Fuente: A/C.5/45/7

C. Recursos de personal

30. El gráfico 4 (pág. 15) ilustra el grado de descentralización del total de los recursos humanos de las organizaciones en 1990. El gráfico indica que el número de funcionarios del sistema de las Naciones Unidas por millón de habitantes en las cinco regiones era: América del Norte, 30; Europa, 25; Africa, 21; América Latina, 8 y Asia, 2. Estas cifras deben matizarse con la observación de que cerca del 80% del personal destacado en las regiones en desarrollo consiste en personal extrapresupuestario, personal de proyectos o personal nacional empleado por las organizaciones. El gráfico 5 (pág. 16) constituye un índice más exacto del grado de descentralización del personal de plantilla del cuadro orgánico de las organizaciones. Este gráfico muestra que las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, que se dedican casi exclusivamente a actividades operacionales para el desarrollo, han destacado un promedio del 77,7% de su personal fuera de las sedes. Si se excluye a la OMS, que tiene un 59% de personal descentralizado, los organismos técnicos tienen entre un 0 y un 23% de su personal de plantilla destacado fuera de las sedes.

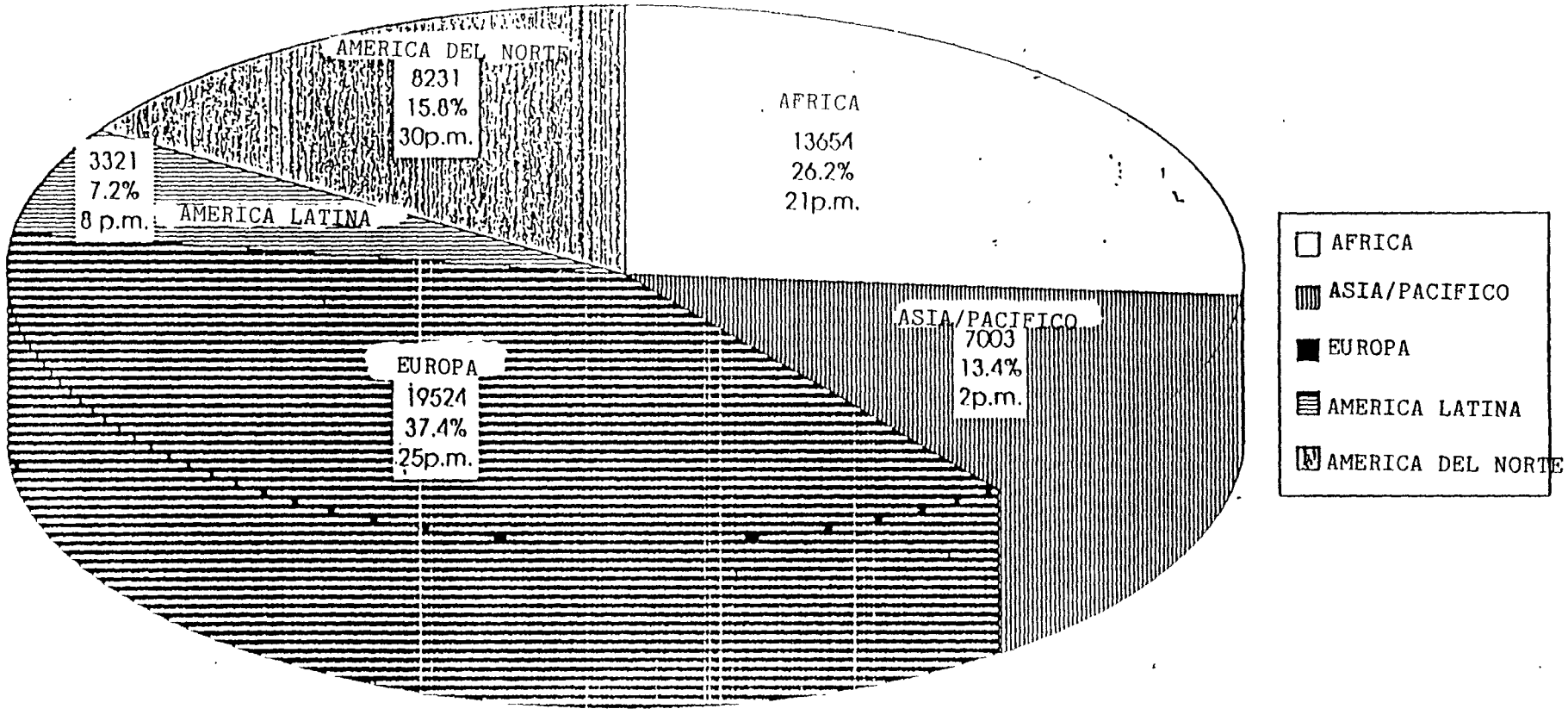
31. Estos organismos argumentan que sus funciones estatutarias y sumamente técnicas no se prestan a la descentralización. Si bien este argumento puede ser en parte válido, en particular en lo que se refiere a organismos muy pequeños y al Organismo Internacional de Energía Atómica, el ejemplo del modelo descentralizado de la Organización Mundial de la Salud muestra que la descentralización no es forzosamente incompatible con el carácter sumamente técnico de los mandatos de esas organizaciones. Es más, su nivel actual de descentralización no es adecuado para asegurar una gestión y una responsabilidad apropiadas para el gran volumen de actividades de cooperación técnica financiadas con cargo a diversas fuentes y ejecutadas por esos organismos en muchas partes del mundo.

32. El costo financiero de la descentralización en un período de crecimiento cero de los presupuestos para todas las organizaciones se invoca a menudo como quizás el obstáculo más importante que se opone a que se destaque a un número importante de funcionarios desde la sede a dependencias sobre el terreno. El costo de trasladar a un funcionario de categoría P-4 escalón 1 con dos personas a cargo se ha calculado, por ejemplo, en cerca de 30.000 dólares si el traslado es de Nueva York a Buenos Aires o en casi 25.000 dólares si lo es desde Ginebra a Nueva Delhi. Los gastos de infraestructura, como los derivados del establecimiento de locales de oficinas, no se incluyen en tales cálculos porque esas infraestructuras se proporcionan a veces gratuitamente por los países en desarrollo. El Inspector reconoce las consecuencias en forma de gastos iniciales que tiene destacar personal pero considera que tales gastos pueden reducirse sustancialmente mediante la utilización óptima de locales y servicios comunes, así como mediante la reducción de los gastos de viaje de funcionarios de la sede que se desplazan frecuentemente en misiones sobre el terreno. El Inspector encontró un ejemplo de esto en una organización en la que un proyecto ejecutado sobre el terreno fue visitado 15 veces por distintos funcionarios procedentes de la sede en el plazo de 18 meses.

Gráfico 4

TOTAL DE PERSONAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
POR LUGAR DE DESTINO

(Resumen regional de 1990)

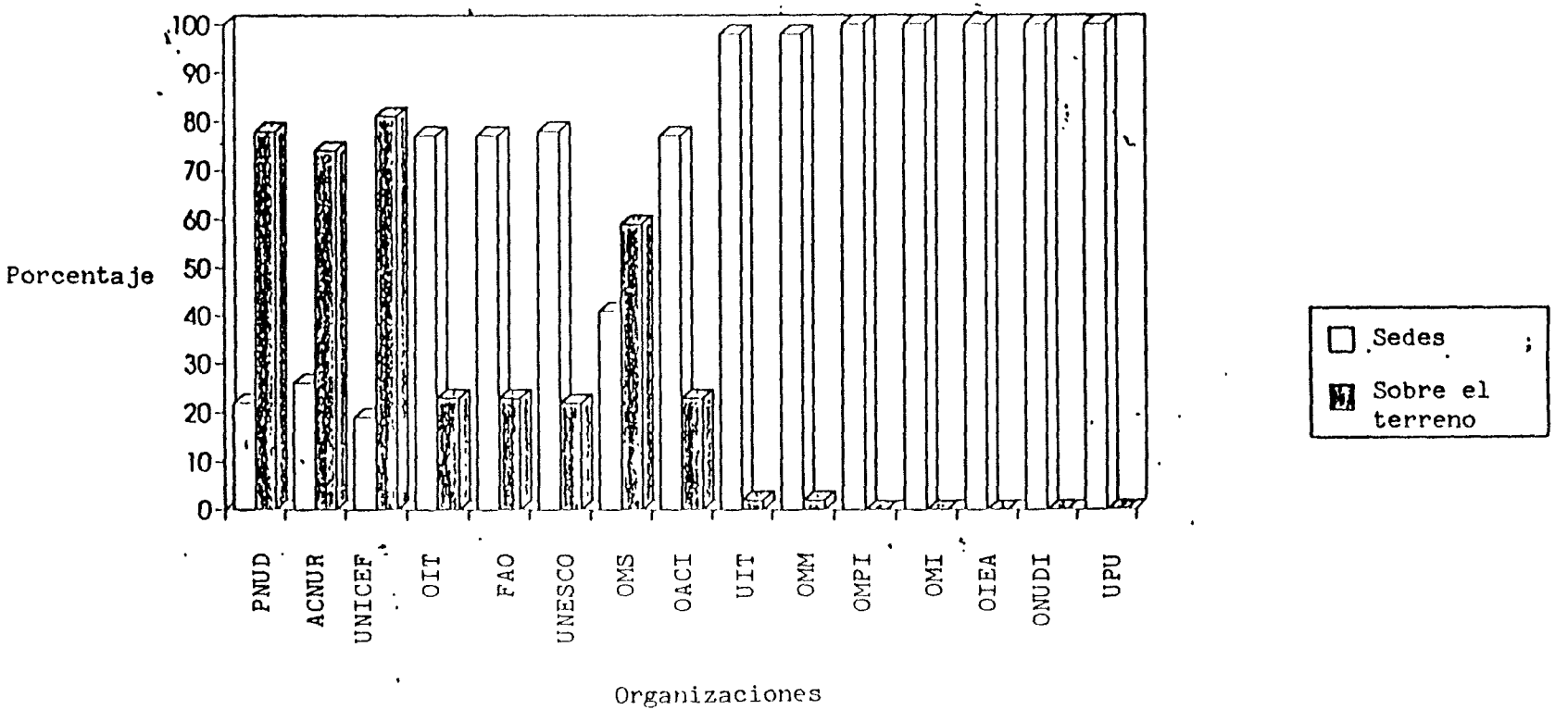


p.m. = Por millón de habitantes.

Fuente de los datos: Estadísticas de personal correspondiente a 1990 elaboradas por el CCCA.

Gráfico 5

DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE PLANTILLA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS ENTRE LAS SEDES Y SOBRE EL TERRENO EN 1989



Fuente de los datos: A/46/206/Add.3.

33. Los gráficos 6.1 y 6.2 (ver páginas 18 y 19), que aportan datos sobre los gastos de personal en diferentes lugares de destino, revelan que sería mucho menos caro que las organizaciones tuvieran personal en lugares de destino situados sobre el terreno en vez de en las sedes como ocurre ahora. Estos gráficos son especialmente instructivos en lo que respecta a la opinión frecuentemente aireada por algunos Estados Miembros y por las organizaciones sobre los importantes gastos que provocaría la descentralización. Los datos muestran, por ejemplo, que Ginebra, que tiene una alta concentración de organizaciones y de personal, resulta ser el lugar de destino más caro en lo tocante a costos salariales. El costo de un funcionario de la categoría P-4 escalón 1 con dos hijos a cargo en Ginebra en enero de 1991 equivalía casi al doble del costo promedio de un funcionario de categoría similar empleado en Nueva Delhi, Manila o Varsovia. Habida cuenta de que el personal de Servicios Generales representa actualmente el 64,4% del total del personal del sistema de las Naciones Unidas, su costo comparativo en los diferentes lugares de destino es un buen indicio de las importantes economías que podrían derivarse para los Estados Miembros del traslado de algunas de las organizaciones y de la descentralización del personal. El costo de un funcionario del cuadro de Servicios Generales de la categoría más alta empleado en Ginebra en enero de 1991, por ejemplo, habría permitido financiar el empleo de 2 funcionarios de las mismas características en Buenos Aires, 3 en Túnez o Varsovia, 7 en Nairobi, 9 en Nueva Delhi y 10 en Manila. Estos datos comparativos no incluyen los costos que representan para las organizaciones el subsidio de educación y los planes de seguro médico, que son considerablemente más altos en los actuales emplazamientos de las sedes que en los lugares de destino sobre el terreno.

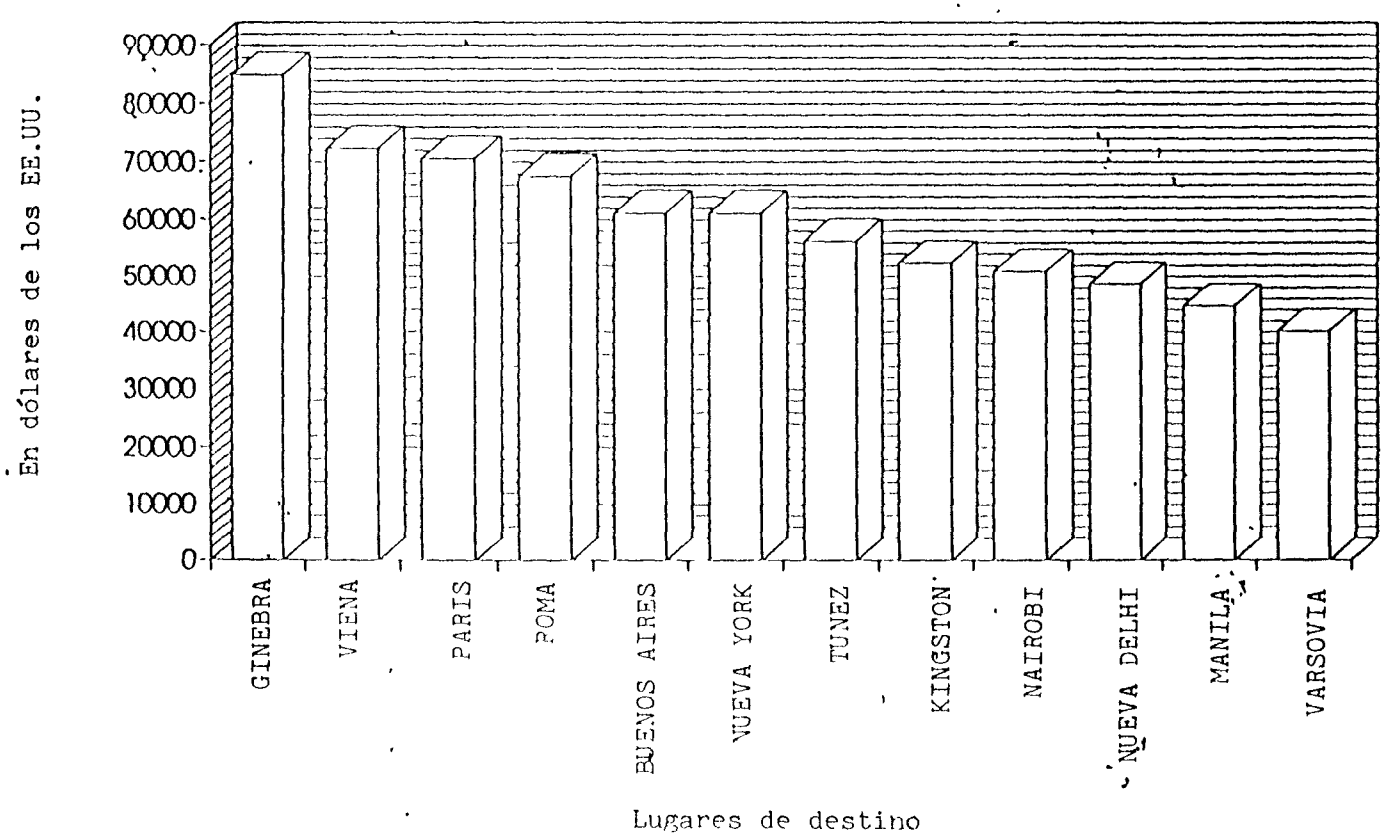
34. Y lo que es más fundamental, la descentralización que se propone en el presente informe, si bien comporta evidentemente gastos de puesta en marcha del proceso, en definitiva redundaría en economías por concepto de establecimiento y gastos generales. El planteamiento que se propone conllevaría reformar las estructuras, los procedimientos e incluso la composición del personal con miras a promover y aplicar las nuevas modalidades para la cooperación técnica. Las organizaciones argumentan, y con razón, que sus posibilidades de acción se ven limitadas por un atraso en los pagos de las cuotas que asciende a un total muy cercano a los 2.000 millones de dólares en la actualidad, así como por la imposición de un límite presupuestario equivalente al crecimiento cero. Pero el Inspector observa que el total del personal sobre el terreno (unas 24.000 personas) de las organizaciones del sistema común representa en la actualidad más del doble del personal total (unas 11.000 personas) empleado por el Banco Mundial y por los bancos regionales de desarrollo en las Américas, Africa y Asia.

35. Los cuatro bancos en cuestión prestan actualmente, además de sus funciones estatutarias básicas, más asistencia técnica que el sistema común de las Naciones Unidas con excepción de los gastos por concepto de socorro de emergencia. Cuando se incluye en ésta comparación al personal de cooperación técnica con base en las sedes (más de 3.000 funcionarios), el resultado muestra que el sistema común de organizaciones presenta un claro exceso de personal en relación con el nivel de recursos suministrados, lo que sin duda se debe a que la desconcertante fragmentación de los programas y estructuras sobre el terreno y también los enfoques descentralizadores han aumentado considerablemente los gastos generales. Por ejemplo, sólo en la FAO existen

Gráfico 6.1

GASTOS DE PERSONAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN DIFERENTES LUGARES DE DESTINO

P-4 ESCALÓN 1 CON CONYUGE Y DOS HIJOS A CARGO AL 1º DE ENERO DE 1991

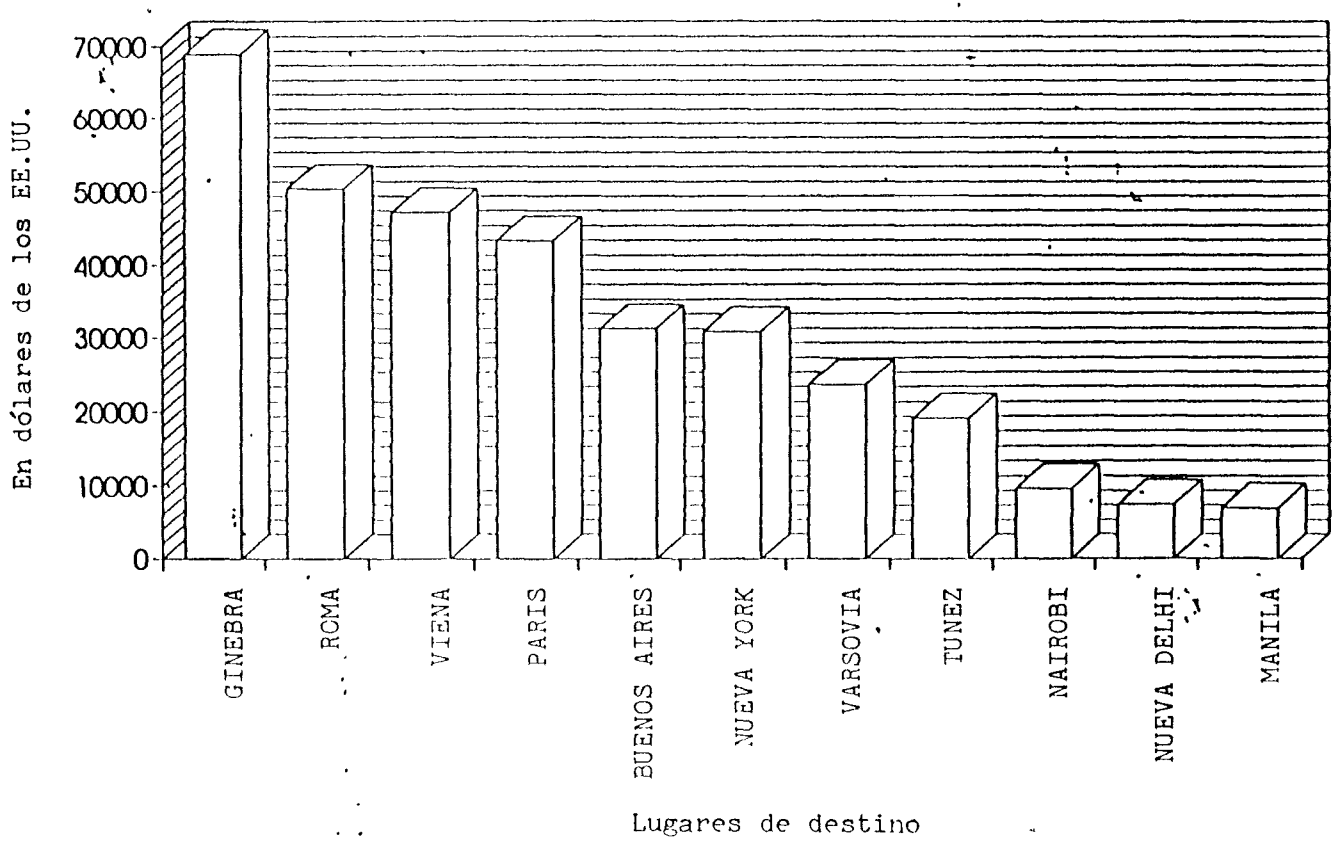


Fuente de los datos: Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Servicio de Gestión de Recursos Financieros, a petición de la Dependencia Común de Inspección.

Gráfico 6.2

GASTOS DE PERSONAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN DIFERENTES LUGARES DE DESTINO

GS-7 ESCALON 1 O EQUIVALENTE CON CONYUGE Y DOS HIJOS A CARGO
AL 1º DE ENERO DE 1991



Fuente de los datos: Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Servicio de Gestión de Recursos Financieros, a petición de la Dependencia Común de Inspección.

no menos de seis capas superpuestas de descentralización destinadas a apoyar las operaciones sobre el terreno (véase la Parte II, capítulo V). Por consiguiente, la tesis principal es que un enfoque más racionalizado y concertado de la descentralización destinada a apoyar las actividades operacionales para el desarrollo y otras actividades estatutorias produciría economías importantes, y no gastos (véase también el capítulo IV).

36. Una explicación más válida de la concentración de personal en las sedes es, en primer lugar, que las prioridades de la cooperación técnica todavía no están plenamente integradas en los programas ordinarios de algunas organizaciones, y en segundo lugar, que las organizaciones están situadas en las regiones del mundo más avanzadas económicamente y por lo tanto más atractivas. Durante la realización del presente estudio el Inspector observó una fuerte resistencia a la descentralización del personal hacia las regiones en desarrollo. Algunos funcionarios de las sedes, especialmente de los organismos especializados, se han acostumbrado e incluso se han integrado plenamente en el medio que representa el país huésped. Por diversas razones de índole personal como son la educación de los hijos, un nivel de vida confortable, la conveniencia del clima, el temor a las enfermedades tropicales, la inversión inmobiliaria, etc., muchos funcionarios de las sedes de los citados organismos se muestran reacios a aceptar asignaciones sobre el terreno por un período largo. El servicio sobre el terreno no se considera tan "prestigioso" como la antigüedad en la sede, especialmente si dicho servicio no conlleva perspectivas de ascenso.

D. Recursos de información

37. La descentralización constituye un vehículo evidente para conseguir una difusión más eficaz de los recursos de información de las organizaciones, comprendidos los conocimientos científicos, técnicos y de carácter general acumulados en forma bibliográfica, electrónica o mecánica. Definida en tales términos, la información es sin duda uno de los productos más valiosos de las organizaciones y su principal medio de difusión tecnológica. En algunos aspectos este producto es único en el mundo: es un producto neutral y objetivo (o al menos se supone que lo es); no puede obtenerse fácilmente de otras fuentes, y lo que es más importante, por lo general constituye "la última palabra" sobre cualquier tema de que se trate. Por eso se lo puede calificar de verdadero tesoro para la comunidad científica académica e intelectual en general de las localidades, países y regiones en que tienen sus sedes las organizaciones.

38. Por razones evidentes, estos recursos se hallan actualmente concentrados en las bibliotecas y bases de datos de las sedes de las organizaciones en Europa y América del Norte. El Inspector no pudo evaluar hasta qué punto los recursos de información están organizados de manera que apoyen las actividades operacionales para el desarrollo o faciliten la accesibilidad de los países en desarrollo a los mismos. Los sistemas de información de las organizaciones (a saber, FAO/AGRIS, ASFIS, IOEA/INIS, PNUMA/INFOTERA, ONUDI/INTIB, etc.) son considerados por algunos expertos 4/ demasiado complejos para los países en desarrollo, que en la mayoría de los casos poseen tan solo una infraestructura de información y comunicaciones rudimentaria y en distinto idioma. En un informe reciente de la DCI sobre el sistema de librerías de las Naciones Unidas se destaca también este punto. Los ejemplos de las comisiones

regionales de las Naciones Unidas, los centros de información de las Naciones Unidas y las oficinas regionales de la OMS, que son importantes almacenes de recursos de información en las regiones en desarrollo, muestran que cuanto más descentralizada está la organización tanto más fácilmente puede acercar la información lo más posible a sus miembros mediante enfoques sencillos y convencionales.

E. Actividades de conferencias

39. Las principales conferencias celebradas por las organizaciones, y en particular los períodos de sesiones periódicos de sus órganos rectores, representan un instrumento flexible y conveniente para que las organizaciones actúen de manera conjugada con sus países miembros y con las poblaciones de éstos.

40. El documento de las Naciones Unidas A/AC.172/133, de febrero de 1990, titulado "Calendario de conferencias y reuniones de las Naciones Unidas para 1990-1991" muestra que las actividades de conferencias del sistema de las Naciones Unidas programadas para 1990-1991 se concentraron en las sedes de las organizaciones en Nueva York, Ginebra, Roma y Viena. Al contrario de lo que se practica en otras organizaciones intergubernamentales, en particular en la Comunidad Económica Europea, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana, la Liga Arabe, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental o el BIRF/FMI y los bancos regionales, los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas muy raramente se reúnen fuera de las sedes de las organizaciones, con la excepción de la UIT, la UPU, la UNCTAD y los Comités Regionales de la OMS, pero no la Asamblea Mundial de la Salud o el Consejo Ejecutivo. Incluso los órganos rectores más concretamente responsables de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, como son el Consejo Economico y Social de las Naciones Unidas, el Consejo de Administración del PNUD, la Junta Ejecutiva del UNICEF, etc., no han tenido oportunidad de reunirse más a menudo fuera de Nueva York y Ginebra.

41. El Inspector reconoce que las conferencias y reuniones celebradas fuera de las sedes establecidas entrañan efectivamente gastos adicionales para las organizaciones, gastos que la Asamblea General de las Naciones Unidas se propuso evitar en su resolución 40/243, de 1985, al estipular que:

> "Los órganos de las Naciones Unidas podrán celebrar períodos de sesiones fuera de sus sedes establecidas cuando un gobierno que formule una invitación para que un período de sesiones se celebre en su territorio haya convenido en sufragar, previa consulta con el Secretario General sobre su naturaleza y posible magnitud, los gastos adicionales reales que ello entrañe directa o indirectamente."

42. La cuestión decisiva es calcular "los gastos adicionales reales que ello entrañe directa o indirectamente". El Inspector entiende que los gobiernos que cursan invitaciones tratan de negociar la reducción de tales gastos y que parece haber cierta falta de entendimiento entre estos gobiernos y el personal de conferencias de las Naciones Unidas sobre lo que representa acoger una conferencia de las Naciones Unidas que debe atenerse a las mismas reglas independientemente del lugar en que se celebre. El Comité de Conferencias de las Naciones Unidas y otros órganos rectores del sistema tal vez estimen

conveniente volver a examinar con mucha atención los principios y reglas que rigen actualmente la elección de los lugares para la celebración de conferencias en general y los períodos de sesiones legislativos de éstas en particular. Se debe alentar activamente a los Estados Miembros a que acojan conferencias especiales y períodos de sesiones legislativos de las organizaciones, las cuales podrían idear un sistema más imaginativo y tal vez más económico de calcular los gastos adicionales que tendrían que soportar los posibles gobiernos húespedes, sin perjuicio de las normas de eficiencia establecidas.

43. El método actual de estimación de los gastos adicionales tiende en general a penalizar financieramente más que alentar a los gobiernos que desean acoger conferencias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el costo de desplazar un número considerable de funcionarios de servicios de conferencias desde la sede, en particular funcionarios de idiomas y de documentación, así como el del equipo necesario para apoyar las conferencias celebradas fuera de la sede, podría reducirse sustancialmente mediante un mayor recurso a los servicios de conferencias, especialmente intérpretes y traductores, del país o región huésped, a la moderna tecnología de comunicaciones, si unos y otra existen y son adecuados, y en particular mediante procedimientos de planificación previa más rigurosos que incluyan el entrenamiento de personal de conferencias local por las secretarías de las organizaciones.
Los acuerdos actuales administrados por el CCCA concertados entre las organizaciones y los sindicatos de personal de idiomas 5/ implantados en las sedes de los lugares de destino pueden resultar un obstáculo para hacer un mayor uso de los servicios de conferencias locales de los gobiernos que cursan la invitación, reduciendo con ello las posibilidades de reducción de costos que se ofrecen a las organizaciones. Estas asociaciones requieren tradicionalmente que se contrate a sus miembros afiliados y que se apliquen las tarifas de remuneración establecidas previamente mediante acuerdo con las organizaciones del sistema.

44. Mientras que los Estados Miembros desarrollados pueden acoger conferencias y períodos de sesiones legislativos del sistema de las Naciones Unidas sin grandes dificultades y por lo tanto se les debe alentar a que lo sigan haciendo, lo mismo puede no aplicarse a la mayoría de los Estados Miembros en desarrollo, y más concretamente a los pertenecientes a la categoría de los menos adelantados, que tal vez necesiten aliento y apoyo para poder hacer frente a los gastos adicionales. El patrocinio podría proceder de varias fuentes, incluida la comunidad de donantes y los sectores privados, a la vez que podrían negociarse tarifas especiales con las compañías aéreas y las cadenas hoteleras.

45. No cabe duda alguna de que las conferencias especiales y los períodos de sesiones legislativos del sistema constituyen un medio disponible y eficaz para que las organizaciones promuevan la empatía y la comprensión interculturales con los diferentes pueblos y regiones de sus Estados Miembros. Dado que ésta es una de las metas principales de la descentralización, parecería razonable recurrir a la función que desempeñan las conferencias con mucha mayor frecuencia de lo que se ha hecho hasta ahora para alcanzar dicha meta. En consecuencia, el Inspector recomienda que los órganos rectores consideren la posibilidad de establecer el principio de reunirse fuera de las sedes y de hacerlo, en la medida de lo posible, con carácter regional rotatorio.

46. Si bien el objetivo de la descentralización física de las organizaciones no puede limitarse a obtener una distribución más equitativa de los beneficios tangibles e intangibles derivados del emplazamiento de las sedes, los párrafos precedentes muestran sin lugar a dudas que esos beneficios son tan importantes que sus consecuencias para todos los integrantes de las organizaciones deben debatirse siguiendo la tradición y las prácticas democráticas del sistema. Merece la pena mencionar dos de tales consecuencias.

47. En primer lugar, la actual concentración de las organizaciones ha comportado durante los últimos 47 años una importante desproporción entre los gastos de representación y de viaje por motivos de trabajo que han tenido que soportar los países huéspedes por un lado, y el resto de los países por otro. Esa desproporción sigue siendo válida, aunque en menor grado, en lo que se refiere a la diferencia entre los Estados Miembros de las regiones que albergan organizaciones y todos los demás Estados Miembros, en particular los Estados Miembros en desarrollo cuyos gastos de representación en algunas de las ciudades más caras que sirven de sede a las organizaciones parecerían ser inversamente proporcionales a las cuotas que les corresponden en la escala de contribuciones.

48. En segundo lugar, el principio de la contratación local del personal del cuadro de servicios generales tal y como se aplica actualmente en varias sedes, donde el requisito esencial es aportar pruebas de tener la residencia local, excluye en la práctica a los nacionales procedentes de fuera de los países y las regiones huéspedes de la competición para conseguir ser contratados para servicios generales a menos que residan localmente. Para los citados nacionales, la residencia local es una posibilidad cada vez más remota a medida que los países huéspedes cierran más y más sus puertas a la inmigración extranjera. Habida cuenta de que el cuadro de servicios generales representa las dos terceras partes del personal de todas las sedes, la consecuencia lógica es que dos de cada tres puestos de las sedes de las organizaciones son en la práctica inaccesibles a los nacionales de los países y regiones que no tienen el privilegio de servir de sede a las organizaciones.

49. También merece la pena mencionar el importante prestigio político y la considerable publicidad que obtienen las ciudades y países por el hecho de albergar organizaciones, especialmente hoy que el sistema de las Naciones Unidas ha vuelto a recuperar todo su vigor y su lustre. Puesto que las organizaciones son de hecho instrumento y bien común colectivo de todos los Estados Miembros, la descentralización debe verse en ese contexto y el emplazamiento de las sedes debería beneficiar de manera explícita e implícita a todos los Estados Miembros, equilibrando en la medida de lo posible sus derechos y sus intereses legítimos de miembros.

50. Por consiguiente, el Inspector considera necesario que el Comité Administrativo de Coordinación elabore unos criterios mínimos uniformes que deberán satisfacer todos los Estados Miembros que deseen servir de sede a organizaciones. Esos criterios deberían reflejar claramente los beneficios que se derivarán para todos los Estados Miembros, las organizaciones y el personal del hecho de trasladar una organización o algunas de sus actividades a un punto determinado del mundo, y deberían incluir la disposición de que los Estados Miembros que cursen la invitación proporcionarían locales gratuitamente y sufragarían una gran parte de los gastos de mudanza e instalación.

51. La necesidad de establecer criterios uniformes para la reubicación de las organizaciones es especialmente importante en lo que se refiere por lo menos a tres aspectos. En primer lugar, tales criterios podrían servir como marco de referencia para la realización de un estudio exhaustivo sobre la viabilidad de la ciudad y el país de posible emplazamiento, dado que hay unas condiciones básicas que deben satisfacerse, como son la tolerancia y la armonía raciales, la eficiencia de la infraestructura de transportes y comunicaciones, la estabilidad política y social, los niveles de carestía de vida, la capacidad de absorción y otras.

52. En segundo lugar, esos criterios solucionarían las actuales discrepancias entre las ventajas de que disfrutan las organizaciones y su personal en algunos Estados Miembros, que proporcionan gratuitamente locales y conceden privilegios diplomáticos a todos los funcionarios del cuadro orgánico contratados internacionalmente, por un lado, y otros Estados Miembros que no proporcionan locales gratuitamente ni conceden el citado tratamiento diplomático por otro. En tercer lugar, los criterios deberían servir de base para la licitación por parte de los Estados Miembros que deseen acoger en su territorio a una organización del sistema. Una vez instalada en su nueva sede, la organización en cuestión podría permanecer en su nuevo emplazamiento durante 25 años como mínimo antes de que se pudiera discutir la posibilidad de su traslado mediante el procedimiento de licitación. Esto significa que será necesario introducir enmiendas constitucionales en el caso de las organizaciones (UIT, OMPI y ONUDI) cuyos textos fundamentales especifican el lugar en que estará instalada su sede.

53. A juicio del Inspector, el actual contexto mundial constituye el momento adecuado para considerar la desconcentración de las organizaciones y de las funciones que desempeñan sus sedes. El objetivo debería consistir en lograr una distribución más mundial de los emplazamientos de las sedes. Las organizaciones y/o los departamentos que se dediquen plenamente a cuestiones relacionadas con el desarrollo deberían en principio trasladar algunas de sus sedes a las regiones en desarrollo siguiendo los criterios propuestos en las líneas precedentes. Igual atención debería prestarse a los países nórdicos y también a la Europa central y oriental y a la Comunidad de Estados Independientes, en la perspectiva de conseguir una distribución más mundial de las sedes de las organizaciones.

54. En sus observaciones al proyecto del presente informe, algunas organizaciones pusieron en duda la viabilidad de esta recomendación basándose en los gastos de infraestructura que suscitaría el traslado y los gastos de representación adicionales que éste comportaría para los Estados Miembros. El Inspector responde a estas objeciones válidas lo siguiente. En primer lugar, el presente informe no constituye una cruzada en favor de la descentralización por el mero hecho de descentralizar. En tanto que descripción fáctica de diversos aspectos de la (des)centralización, el informe se propone suscitar el debate de tales cuestiones en los organismos rectores, que en definitiva son los que deben evaluar las ventajas e inconvenientes de la (re)ubicación de cada una de las organizaciones. En segundo lugar, se señala que algunos Estados Miembros tanto en un pasado remoto como reciente, han cambiado el emplazamiento de sus capitales políticas (o sedes) por razones esenciales de diverso tipo a pesar de los gastos consiguientes en que

incurrieron, y se señala también a la atención el caso de otros Estados Miembros que tuvieron que trasladar sus embajadas e igualmente el de organizaciones internacionales que tuvieron que trasladar sus representaciones.

55. El Inspector está firmemente convencido de que a la vista de los beneficios tangibles e intangibles que se derivan de ser anfitrión de la sede de cualquiera de las organizaciones del sistema, a las ciudades y países que aspiren a acoger cualquiera de tales sedes se les debería exigir como mínimo que financien los gastos de infraestructura derivados de la reubicación de la organización y que proporcionen locales gratuitamente. En cuanto a los gastos de representación, cabe señalar que la actual pauta de distribución de las sedes exige a los Estados Miembros contar con delegaciones en siete ciudades distintas de Europa y América del Norte. La descentralización no haría aumentar forzosamente el número de esas ciudades y países huéspedes.

III. EL MARCO DE GESTION

A. Base teórica y objetivos

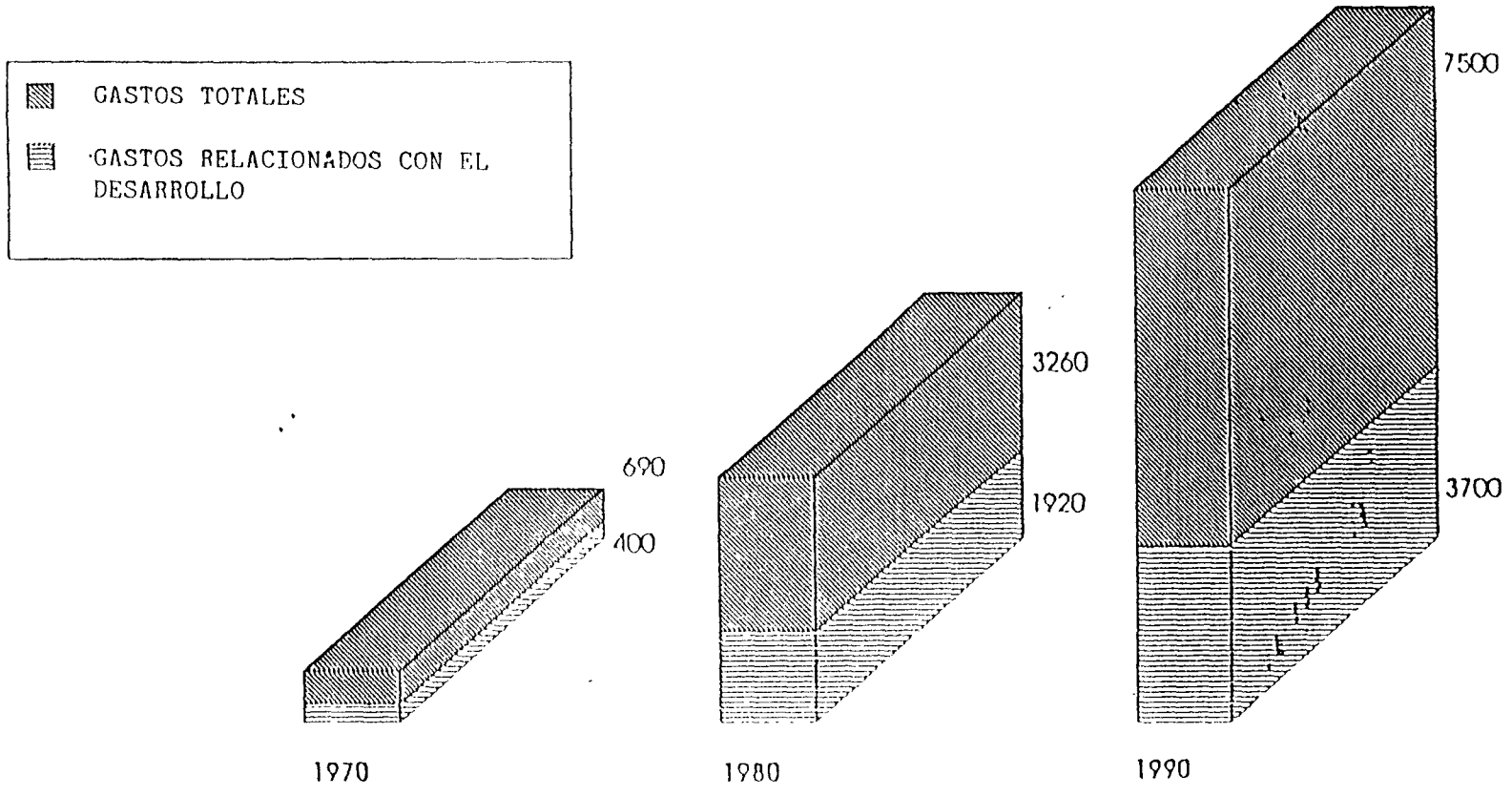
56. La descentralización es un principio de gestión idóneo por derecho propio. La mayor parte de las administraciones públicas o de las empresas de servicios públicos y también de las empresas transnacionales están por lo general muy descentralizadas en lo que respecta a personal y atribuciones operacionales. Por uno u otro conducto, la descentralización es el vehículo utilizado para acercar lo más posible servicios y productos al ciudadano o al consumidor. Ese vehículo será aún más útil en el caso de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habida cuenta de la compleja diversidad y del carácter mundial de su "clientela". Mediante la descentralización las organizaciones pueden mantener un contacto directo y sostenido con los valores culturales y las frágiles peculiaridades locales cuya comprensión íntima es un requisito necesario para el éxito de su misión de desarrollo. Las organizaciones pueden crearse una imagen propia o mejorarla mediante una interacción más intensa con su clientela mundial. Es interesante destacar a este respecto que algunas organizaciones sumamente descentralizadas como son el UNICEF, el PNUD y la OMS parecen ser más conocidas y tener una imagen positiva sobre el terreno.

57. Además, la base teórica de la descentralización se apoya en parte en las constituciones de algunas organizaciones (Naciones Unidas, OMS, FAO, OIT) que prevén estructuras regionales o subregionales. En lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, el impulso de descentralización ha dimanado de los organismos rectores que han ordenado a sus organizaciones que adapten sus programas, reglamentos y estructuras a las necesidades cambiantes de sus miembros. Por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 32/197 de 1977 y 42/211 de 1989 imparten directrices al respecto a todo el sistema común. Más concretamente, la resolución 29/48 adoptada en 1976 por la Asamblea de la Salud de la OMS, la resolución 10/89 adoptada por el Consejo de la FAO en 1989, las resoluciones de la UIT PLEN/5, PL-A/1 y COM61-COM6/18 de 1989, y más recientemente las directrices impartidas por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en 1992 (132 EX/Decisions), han procurado todas por uno u otro medio fortalecer el proceso de descentralización en esas organizaciones.

58. La descentralización persigue también un objetivo administrativo práctico: asegurar la aplicación eficiente y una responsabilidad adecuada por los recursos cada vez mayores que se destinan a actividades operacionales ejecutadas en todo el mundo por las organizaciones. El carácter de donación y de catalización que tienen tales recursos exige una participación directa sobre el terreno por parte de las organizaciones para asegurar que los recursos se utilizan de forma que se consiga un efecto de desarrollo óptimo. Durante los dos decenios transcurridos esos recursos se han incrementado de unos 400 millones de dólares de los EE.UU. en 1970 a 1.900 millones de dólares en 1980 y 3.700 millones de dólares en 1990 (véase la ilustración 7, página 27). Para su mérito, durante el citado período las organizaciones en su conjunto han ampliado sus oficinas locales de 300 en 1970 a 568 en 1990. No obstante, como se expone más adelante, estas oficinas, salvo unas pocas excepciones, están en su mayoría a cargo de personal extrapresupuestario y de

Gráfico 7

TOTAL DE GASTOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: 1970-1990
(EN MILLONES DE DOLARES DE LOS EE.UU.)



Fuente de los datos: DP/1991/69; DP/1991/74; A/46/206/Add.1; y estadísticas del CCCA sobre los gastos de las organizaciones.

a/ Grados desiguales de delegación de atribuciones en los representantes locales por las distintas organizaciones en

contratación local al que se le han delegado atribuciones limitadas y que tiene un conocimiento también limitado de las normas financieras y administrativas de su organización respectiva.

59. Más revelador aún es el hecho de que el aumento de las oficinas locales no ha comportado en la mayoría de los casos la descentralización del personal ni ha aumentado la delegación de atribuciones del plano de las sedes al plano local. Es más, mientras que los recursos para actividades operacionales casi se duplicaron entre 1980 y 1990, en ese mismo período se desarrolló un proceso de centralización en las organizaciones, dado que la proporción global de personal de las sedes dentro del personal total aumentó en casi dos puntos porcentuales según las estadísticas de personal del CCCA. Entre 1985 y 1990, período en el que se habló mucho de descentralización en el sistema, dicha proporción aumentó una media de un 4% en ocho organismos especializados, se mantuvo constante en tres organismos y disminuyó en sólo dos organismos: en un 5% en la OIT y en 1% en la UNESCO. De este análisis cabría deducir que las políticas de las organizaciones en materia de gestión o despliegue de personal no son congruentes con sus pautas de gastos de recursos a escala mundial, o que una buena porción de sus recursos durante el decenio último se emplearon en financiar el crecimiento de las sedes en vez de los programas sobre el terreno.

60. La descentralización tiene también que ver con el logro a escala local de objetivos comunes a todas las organizaciones, como son la puesta a punto de estrategias unificadas para los programas sobre el terreno, la armonización de los procedimientos de intervención, la coordinación de los insumos, la prestación de apoyo a los gobiernos en forma de asesoramiento y análisis, etc. En general, el logro de estos objetivos se ve impedido por:

a) los desiguales niveles de delegación de atribuciones a los representantes locales por parte de las distintas organizaciones en varios aspectos: desarrollo de programas y proyectos, negociación, aprobación y revisiones, adquisiciones locales y externas, contratación y administración de personal, consignación y desembolso de fondos, requisitos en materia de rendimiento de cuentas, recaudación de fondos, etc.;

b) las diferencias en lo tocante a la estructura de las categorías profesionales de los representantes locales de las organizaciones y también en lo tocante a los ciclos de los proyectos y los programas, años civiles, procedimientos administrativos, etc.;

c) las demoras frecuentes y a veces considerables y costosas en los procesos de adopción de decisiones en las sedes en lo que respecta a las operaciones sobre el terreno;

d) las diferencias en cuanto a los niveles de representación geográfica.

61. Estas dificultades pueden atribuirse directamente a la falta de una estrategia de descentralización coordinada a escala de todo el sistema, como se apunta en la resolución 44/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se insta a las organizaciones del sistema común a que, entre otras, adopten las medidas siguientes:

a) descentralizar capacidad y atribuciones al plano nacional para aumentar la capacidad de responder a las necesidades de los países en desarrollo;

b) aprovechar plenamente la capacidad nacional en todos los aspectos de los procesos de programación y los ciclos de los proyectos de las actividades operacionales;

c) pasar del enfoque centrado en los proyectos a un enfoque centrado en los programas, y poner a punto mecanismos orientados a los programas para la prestación de una cooperación técnica que apoye los programas nacionales;

d) tomar medidas concretas para conseguir un mayor grado de responsabilidad y transparencia en el empleo de los fondos para actividades operacionales a la luz de la reorientación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas hacia una orientación basada especialmente en la ejecución gubernamental o nacional, la descentralización, la delegación de atribuciones y la adopción de un enfoque más orientado a los programas, etc.

62. Estas directrices más las medidas adoptadas por otros organismos rectores del sistema común (véase el párrafo 57) constituyen otras tantas órdenes claras para iniciar un renovado proceso de descentralización en todo el sistema. La parte II del presente informe, titulada "Enfoques comparativos", describe la forma en que cada organización está respondiendo a tales órdenes.

B. Resumen de los progresos y las dificultades

63. El detenido examen que se hace en la parte II del presente informe de la situación de la descentralización en cada organización del sistema es sólo una selección de los resultados obtenidos por el Inspector en sus numerosas entrevistas y a raíz de su análisis de la documentación sobre el tema. Estos resultados pueden resumirse de la manera siguiente.

64. Ritmo: desde el informe elaborado en 1986 por la DCI relativo a la Representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: estructura y coordinación (JIU/REP/86/1) y la resolución 44/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1989 sobre actividades operacionales para el desarrollo, en el sistema de las Naciones Unidas se han tomado medidas perceptibles sobre la cuestión de la descentralización. Algunas organizaciones se están ajustando con mayor rapidez que otras, mientras que otro grupo de ellas parecen tener un mapa de navegación estratégica claro (por ejemplo, el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, la OIT y la UIT). No obstante, en general los esfuerzos de las organizaciones individuales no están ni sincronizados ni normalizados: no se basan en una estretegia y una meta claras y englobadoras a nivel del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), en el que están representadas todas las organizaciones, y que responda a lo exigido por el espíritu de la resolución 44/211 de la Asamblea General y por el mandato del CAC. Con todo, el CCCS/OPS ha dado hace muy poco los primeros pasos en esta dirección. Pero es mucho lo que aún queda por hacer.

65. Cooperación técnica y programas ordinarios: con la notable excepción de la OMS, existe una fractura que varía de un organismo a otro entre su labor de cooperación técnica, por un lado, y sus programas ordinarios por otro. Aunque algunos organismos discrepan de esta conclusión, al Inspector esto es algo que le resulta evidente. Es cierto que varios organismos se han esforzado últimamente por enriquecer su labor de cooperación técnica sometiéndola a la influencia directa y fecunda de sus programas ordinarios de cooperación técnica, sin que por ello se hayan acercado a la integración entre una y otros que constituye la norma en la OMS.

66. Mientras que la mayoría de los organismos restantes financian sus servicios de cooperación técnica con cargo a los ingresos por concepto de gastos de apoyo a los proyectos, la OMS financia los suyos fundamentalmente con cargo a su presupuesto ordinario. Mientras que otros organismos tienen departamentos específicos encargados de la cooperación técnica que a veces mantienen una difícil coexistencia con sus estructuras responsables de los programas ordinarios, la OMS no cuenta con un departamento específico de ese tipo porque prácticamente todos sus departamentos sustantivos están empapados en todas sus actividades de las preocupaciones de cooperación técnica. En otros organismos los servicios de cooperación técnica están organizados de modo que apoyen la ejecución de los proyectos sobre el terreno. Todos los departamentos sustantivos de la OMS están orientados de forma que apoyen los programas sanitarios de los Estados Miembros. En otros organismos, las estructuras de aportación de la cooperación técnica tienen su base esencialmente en la sede. En la OMS esas estructuras tiene su base sobre el terreno, en las oficinas regionales, donde idealmente deben tenerla. La razón principal de estas diferencias vitales consiste en que la cooperación técnica está escrita con letras mayúsculas en la Constitución de la OMS. Las constituciones originales de la mayoría de los otros organismos (con la excepción también importante de la ONUDI) se diferencian de la anterior en que la cooperación técnica no recibe el mismo realce que las funciones de coordinación, normativas y reguladoras a escala mundial. Por esta razón la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) enmendó su texto fundamental en 1989 para hacer de la cooperación técnica para el desarrollo una exigencia constitucional importante. Esta reforma preparó el camino para el progresivo proceso de descentralización de la UIT.

67. Otros organismos que desde su creación aún no han introducido reformas constitucionales similares tal vez no se estén manteniendo tan al día como exigen las crecientes necesidades de desarrollo de la inmensa mayoría de sus Estados Miembros. Cuando las funciones relacionadas con el desarrollo no están consagradas en la constitución de una organización, cuando tales funciones no están integradas con las funciones de los programas ordinarios y cuando no se procede a una descentralización decidida, toda participación en actividades de desarrollo sobre el terreno a la escala que se requiere actualmente sólo pueden conducir lógicamente a una utilización ineficaz y a menudo derrochadora de los escasos recursos para el desarrollo. Esta correlación ha quedado demostrada en un estudio realizado recientemente por la DCI de las operaciones de cooperación técnica de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Por consiguiente, hay una clara necesidad de que las organizaciones que todavía no lo hayan hecho integren más sus actividades de cooperación para el desarrollo en sus funciones programáticas ordinarias, respaldándose esto cuando sea necesario mediante las enmiendas

constitucionales correspondientes como hiciera la UIT en 1989. Además, cada organización debería establecer su meta de descentralización deseable y proponerse alcanzarla dentro de un plazo determinado, tomando en cuenta el volumen de sus actividades operacionales para el desarrollo y la recomendación 6 del presente informe en la que se proponen estructuras regionales para el sistema de las Naciones Unidas.

68. Personal de plantilla y extrapresupuestario: la descentralización se ve también en dificultades cuando se trata de distinguir entre personal de plantilla y personal extrapresupuestario. Esta distinción ha sido uno de los principales frenos para la descentralización. El personal extrapresupuestario, integrado en su mayor parte por "personal de proyectos", se contrata por regla general para prestar servicios sobre el terreno y por consiguiente está concentrado sobre el terreno. La inmensa mayoría de quienes lo integran saben muy poco sobre las organizaciones que les emplean, y menos aún sobre el sistema de las Naciones Unidas. En su mayor parte carecen de experiencia en lo que concierne a la sede. No pueden aplicar efectivamente ni las políticas de cooperación técnica de las organizaciones ni sus reglamentos financieros. La responsabilidad por la gestión se resiente con ello. Por otra parte, el personal de plantilla destinado a los programas parece ser contratado para las sedes y estar concentrado en ellas. Quienes lo integran constituyen la verdadera memoria institucional de las organizaciones, sus integrantes mejores y más brillantes, sus portaestandartes. El personal extrapresupuestario no disfruta del mismo grado de estabilidad en el desempeño del puesto que tiene el personal de plantilla y es el primero en caer víctima de las crisis presupuestarias. Esta situación parecería poner al personal de cooperación técnica en situación de inferioridad en la mayor parte de los organismos.

69. Universalidad: el Inspector se encontró con que algunos organismos estaban atenazados por el dilema de intentar encontrar "el equilibrio justo" entre su vocación "universalista" por un lado y su misión de desarrollo por otro. Se considera que esta vocación universalista es de la máxima importancia y exige a menudo dotarse de un potencia técnica o "masa crítica" estratégicas que no es posible descentralizar de la sede o duplicar sobre el terreno sin provocar consecuencias financieras importantes. Los "expertos estratégicos" son casi siempre pagados con cargo a los presupuestos ordinarios. También en este caso la distinción entre universalidad y cooperación técnica parece artificialmente exagerada. La "universalidad" y la cooperación técnica incumben a todos los Estados Miembros de las organizaciones. Lo ideal sería que la cooperación técnica creara en los países en desarrollo las condiciones políticas, socioeconómicas y tecnológicas que son esenciales para la pertinencia y la aplicabilidad de las convenciones, normas y reglamentos universales en los diversos sectores de que se ocupan las organizaciones. Así considerada, la cooperación técnica está profundamente imbricada con las actividades normativas y reguladoras del sistema de las Naciones Unidas.

70. La falta de coordinación de las políticas en algunos Estados Miembros en lo concerniente a la cuestión de la descentralización es también un problema que merece destacarse. Algunos Estados Miembros apoyan la descentralización en algunas organizaciones pero se oponen a ella en otras. Se tiene la sensación de que algunos jefes ejecutivos han puesto objeciones a la

descentralización a causa de estas actitudes contradictorias. Por ejemplo, la utilización del presupuesto ordinario para la cooperación técnica está plenamente aceptada en la OMS pero se enfrenta a resistencias en la OACI y en la ONUDI. Los Estados Miembros imponen un crecimiento cero al presupuesto ordinario pero cada vez proporcionan más fondos extrapresupuestarios. Reconocen que el PNUD es la principal organización de financiación, piden un enfoque basado en los programas, la simplificación y armonización de los procedimientos de prestación de asistencia, etc., pero al mismo tiempo los fondos para fines especiales o sectores concretos siguen proliferando y complicando la aplicación práctica de un enfoque basado en los programas, así como la simplificación y la armonización de los procedimientos de prestación de asistencia. Convendría que los Estados Miembros se enfrentaran a estas contradicciones intrínsecas si desean proporcionar nuevo impulso a la descentralización.

71. La institución del Coordinador Residente fue muy criticada en algunos organismos durante la realización del presente estudio. Se consideró que su viabilidad y utilidad dependían mucho de las cualidades personales, la experiencia administrativa y la talla internacional de los coordinadores concretos, más que de la institución en sí misma. Las metas de la descentralización en el plano nacional no se pueden alcanzar plenamente si la oficina del Coordinador Residente no tiene las atribuciones necesarias o no funciona con la eficiencia y normalidad con que debería hacerlo para poder coordinar algo. A juicio de funcionarios de los organismos especializados esas condiciones en gran medida aún no se dan.

72. Una cultura o "ethos" de la descentralizacion a menudo se echa en falta en las sedes de la mayor parte de las organizaciones, aunque actualmente se están introduciendo algunas mejoras. En ningún organismo especializado existe una política de rotación obligatoria del personal entre la sede y las oficinas locales, con la excepción del plan de rotación introducido hace poco en la OIT. Las sedes consideran obligatorio que las oficinas locales presenten informes pero nunca lo contrario. Se informa de largas demoras en los procesos de adopción de decisiones por parte de las sedes independientemente de la urgencia que tenga las operaciones sobre el terreno, y así sucesivamente.

73. La delegación de atribuciones y el cumplimiento de la responsabilidad son dos aspectos relacionados de la descentralización que merecerían ser objeto de un estudio independiente habida cuenta de su importancia. La situación actual (salvo en lo que respecta a la OMS y al Grupo Consultivo Mixto Sobre Políticas) puede resumirse en lo siguiente:

Personal: la contratación de personal internacional del cuadro orgánico sigue estando centralizada en las sedes. Las oficinas locales sólo pueden contratar personal local por pocos meses y para puestos subalternos.

Adquisiciones: los representantes locales pueden cursar pedidos de compra que no superen los 20.000 dólares de los EE.UU. (hasta hace poco el límite era de 10.000 dólares). Las adquisiciones siguen estando muy centralizadas incluso en los casos de los pedidos de compra locales, ya que éstos deben ser tramitados y pagados por las sedes en la mayoría de los casos. Los oficiales de compras o suministros de las sedes raramente se desplazan sobre el terreno para conocer las posibilidades de efectuar compras locales.

Subcontratas: los representantes locales pueden solicitar ofertas locales con sujeción a determinados límites pero no pueden controlar los recursos.

Responsabilidad: ésta corre siempre a cargo de las sedes al igual que sucede con funciones de control del rendimiento tales como la revisión de cuentas, la supervisión y la evaluación. Como se señaló anteriormente, el personal de programas de plantilla que conoce el reglamento administrativo y financiero y los procesos de gestión está por lo general concentrado en las sedes, a pesar del considerable aumento de las actividades locales de las organizaciones y de la creciente necesidad de designar responsables de éstas.

Aprobación de proyectos: ésta corre normalmente por cuenta de las sedes, incluida en la mayoría de los casos la aprobación de las revisiones de los proyectos y la firma de los documentos de proyectos. En algunos casos los representantes locales pueden encargarse de una y otra pero sólo con autorización de las sedes.

Fondos: a este respecto las cosas no están muy claras. Las atribuciones de los representantes locales para contraer compromisos financieros en nombre de sus organizaciones y para efectuar desembolsos dependen en gran medida de las condiciones para el manejo de las cuentas de anticipos o para gastos menores. Los representantes locales no se encargan por lo general de la recaudación de fondos.

74. La delegación por lo general limitada de atribuciones del plano de las sedes al plano local se describió de manera sucinta en el informe elaborado en 1986 por la DCI acerca de la representación sobre el terreno, en el cual se decía: "Algunos organismos se muestran sumamente prudentes o reacios a confiar a sus funcionarios sobre el terreno la responsabilidad y la autoridad para tomar las medidas necesarias sin remitirse a las sedes. Muchos procedimientos administrativos aplicados en las sedes se oponen a una verdadera descentralización y hacen que la labor sobre el terreno resulte menos eficaz y más costosa. Demasiadas decisiones tienen que esperar la confirmación de las sedes. Los Inspectores han sabido que los objetivos de las oficinas exteriores quedan a veces frustrados a un nivel inferior de control en la sede. Los representantes en los países deberían ser profesionales experimentados y de talento elegidos por su capacidad de gestión, iniciativa y criterio: deberían tener autoridad para tomar decisiones necesarias sobre el terreno. Los Inspectores han encontrado casos en que los representantes consideraban la actitud de las sedes contraproducentes: un representante que necesitaba ayuda temporal urgente para continuar una gestión autorizada de un organismo no pudo tomar una decisión a tal efecto sin la autorización de la sede. La autorización llegó, pero tan tarde que resultó perjudicial para la gestión prevista.
Los procedimientos administrativos deberían servir para ayudar y no obstruir los objetivos de las oficinas exteriores. Es necesario que la función y procedimientos de la sede en relación con las oficinas exteriores se definan claramente a fin de que contribuyan al objetivo de acelerar el proceso de adopción de decisiones sobre el terreno".

75. Es posible que también esta situación se deba a la falta de una cultura de la descentralización, no sólo en las relaciones de las sedes con las oficinas exteriores, sino igualmente dentro de las propias sedes, donde el proceso de adopción de decisiones parece estar muy centralizado, y entre estas últimas y los órganos rectores, que cada vez tienen mayor tendencia a gestionar únicamente los programas ya aprobados. Además de las directrices de los órganos rectores, los principales donantes particulares establecen normas de responsabilidad tan exigentes que las sedes adoptan planteamientos de gestión excesivamente prudentes y en consecuencia centralizados. La tendencia cada vez mayor de algunos donantes a imponer sus propias prioridades, preferencias y deseos a las organizaciones, incluidos formatos distintos para la satisfacción de los requisitos de responsabilidad, impone límites a la flexibilidad y las atribuciones de los jefes ejecutivos para aplicar las prioridades programáticas normales aprobadas por los órganos rectores e impide la delegación de atribuciones sobre el terreno. Por consiguiente, el Inspector considera necesaria una mayor confianza entre los órganos normativos y los jefes ejecutivos en materia de gestión, de manera que los servicios internos de control de rendimiento y análisis de la gestión de las organizaciones puedan reforzarse más aún y utilizarse a plena capacidad tanto en lo que respecta a la financiación con cargo al presupuesto ordinario como a la financiación con cargo a otras fuentes.

76. Composición del personal del cuadro orgánico: la tendencia a dotar a las dependencias descentralizadas con personal del cuadro orgánico de contratación internacional oriundo en su mayoría de la región huésped le parece al Inspector contraria al objetivo final de la descentralización. El sistema de las Naciones Unidas puede concebirse como una red multilateral y única para sumar y compartir ideas, tecnologías y experiencias innovadoras. Desde esta perspectiva, la descentralización de las organizaciones permite a todas las regiones del mundo compartir esa suma mundial de conocimientos y experiencias. Esto se puede conseguir más eficazmente sólo si la composición del funcionariado de los establecimientos descentralizados es fiel reflejo del carácter internacional, multirracial y multicultural que distingue al sistema de las Naciones Unidas. Esta característica constituye la diferencia fundamental entre las estructuras descentralizadas del sistema e instituciones de alcance exclusivamente regional y nacional.

77. La necesidad indispensable de que los programas del sistema de las Naciones Unidas tengan en cuenta factores socioculturales locales muy diferenciados debe atenderse, por un lado, mediante la interacción de las instituciones regionales y nacionales con el sistema de las Naciones Unidas y, por otro lado, mediante el empleo de funcionarios del cuadro orgánico locales en las estructuras descentralizadas de las organizaciones. Del personal de contratación internacional se espera por definición que aporte una experiencia internacional añadida a la solución de los problemas del desarrollo y que en el proceso de aplicación de esa solución adquiera nuevas experiencias que podrá utilizar en destinos posteriores. Por eso es especialmente lamentable observar el número sumamente limitado de nacionales de los países en desarrollo que prestan servicio en las Oficinas europeas descentralizadas del sistema de las Naciones Unidas y viceversa. La descentralización no debería utilizarse para enmascarar una exclusión racial que viola el espíritu, si es que no la letra, de las constituciones del sistema de las Naciones Unidas.

78. En consecuencia, el Inspector recomienda que se adopten las medidas adecuadas para restaurar cuando sea necesario el carácter internacional y mundial de todas las dependencias descentralizadas, con especial referencia a todas las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, las oficinas regionales de la OMS (con excepción de la OPS) y las oficinas exteriores de las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas. El jefe ejecutivo de cada organización debería establecer el principio de que no más del 40% del personal del cuadro orgánico de contratacion internacional de las oficinas descentralizadas (sin contar los funcionarios del cuadro orgánico nacionales, los expertos asociados y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico) debe ser oriundo de una misma región.

79. Comunicaciones: una tendencia positiva detectada durante la realización del presente estudio se refiere a la modernización general de los sistemas de comunicaciones y de información sobre la gestión, que son una característica importante de cualquier sistema de descentralización. Varias organizaciones concretas, especialmente las pertenecientes al Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, han fortalecido considerablemente sus enlaces de telecomunicaciones con las oficinas exteriores. Pero en lo que respecta al sistema común visto como un todo, se precisan más esfuerzos para conseguir una red mundial de telecomunicaciones que reduciría considerablemente los costos, facilitaría las comunicaciones entre las sedes y las oficinas exteriores y entre estas últimas, y también facilitaría los procesos de descentralización y control de la gestión. Semejante red puede considerarse hoy perfectamente factible a raíz de la aprobación en 1989 por la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de la resolución 50, que autoriza a la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas a cursar el tráfico de los organismos especializados y también de las organizaciones que ya reciben los servicios de la red de las Naciones Unidas. El estudio realizado por un consultor de la UIT sobre la relación costo-beneficio de una red compartida por el sistema de las Naciones Unidas sugiere que podrían realizarse economías anuales superiores a 40 millones de dólares, los 100 millones de dólares que el sistema común se gasta ahora anualmente en actividades de telecomunicaciones.
Por consiguiente, todas las organizaciones deberían aprovechar la red mundial de las Naciones Unidas, y se deberían intensificar los esfuerzos en tal sentido que lleva a cabo el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (ACCIS) del CAC como parte integral del enfoque coordinado de la descentralización.

80. Función del CAC: habida cuenta de la función esencial que el CAC puede e idealmente debería desempeñar en la puesta a punto de un enfoque más disciplinado y concertado de la descentralización, de conformidad con el espíritu de la resolución 42/211 de la Asamblea General y del mandato de coordinación del CAC, el Inspector recomienda que este último lleve a cabo un estudio pormenorizado de determinados elementos de la descentralización a fin de explorar las posibilidades de conseguir un nivel más uniforme de delegación de atribuciones en las oficinas exteriores, señalar unas características y una categoría uniformes para los representantes sobre el terreno y conseguir una mayor cooperación de los sistemas de comunicaciones no sólo entre las sedes y las oficinas exteriores sino también sobre el terreno mismo. La posición adoptada muy recientemente por el CCCS/OPS sobre este tema debería considerarse únicamente como muy preliminar y provisional. A la luz de los resultados y conclusiones del presente informe es necesario hacer mucho más.

IV. HACIA UN SISTEMA REGIONAL DE DESCENTRALIZACION

81. Un planteamiento común de la descentralización por parte del sistema de las Naciones Unidas tendría que resolver la ambigüedad ahora existente en lo que se refiere a la importancia relativa que debe asignarse a la representación nacional o regional desde el punto de vista privilegiado de la rentabilidad y la eficacia. Algunas organizaciones están representadas actualmente sólo a nivel nacional, otras sólo a nivel regional o subregional, otras más a ambos niveles, y las hay que no tienen representación nacional o dependen de los representantes residentes del PNUD. Además, las organizaciones representadas a nivel regional o subregional no delegan las mismas atribuciones ni tienen jurisdicciones territoriales similares. Es más, algunas organizaciones representadas a ambos niveles asignan una función directiva preeminente a la representación a nivel nacional (la FAO y la ONUDI) o a la representación en los planos regional o subregional (OMS y UNESCO). Sólo el UNICEF parece atribuir igual importancia a la representación en los planos regional y nacional. Factores importantes como las dimensiones territoriales y demográficas, el nivel de desarrollo, la capacidad gubernamental para gestionar técnicas modernas y la existencia de infraestructura adecuada definen las relaciones entre las organizaciones y los países huéspedes y también determinan el emplazamiento, las dimensiones y la estructura de su representación. Países como China, la India, Indonesia, el Brasil o Nigeria pueden tener más derecho a estructuras de representación subregionales, a condición por supuesto de que así lo deseen los gobiernos interesados.

82. En la actualidad el panorama general de la representación muestra que las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas están muy representadas a escala nacional. Este enfoque parecería estar de acuerdo con los mandatos esencialmente operacionales y con la naturaleza de las actividades de esas organizaciones. Entre los organismos especializados sólo la OMS y la FAO poseen una densa red de representación a escala nacional además de sus estructuras regionales. No obstante, en ambos casos cada oficina nacional raramente cuenta con más de dos o tres funcionarios del cuadro orgánico, lo que suscita la cuestión costo-beneficio. Otros organismos especializados parecen más inclinados a aplicar un enfoque regional o subregional de la descentralización, sin duda por razones de rentabilidad (tal es el caso de la OACI, la OIT, la UIT, la UNESCO y la OMM. Unos pocos organismos que no disponen de oficinas exteriores cuentan con servicios regionales de asesoramiento (el OIEA, la OMI y la UPU). La OMPI es el único organismo que todavía no ha iniciado algún tipo de descentralización orientada a la actuación sobre el terreno.

83. Aunque los textos fundamentales de las organizaciones en ningún caso estipulan que deba haber una representación a nivel nacional, de manera explícita o implícita prevén estructuras regionales de cooperación en la mayoría de los casos. De hecho, los gobiernos de los Estados Miembros son los "representantes" de las organizaciones y sus brazos ejecutivos dentro de los territorios respectivos. La Constitución de la UNESCO explicita este requisito mediante su concepto de "comisiones nacionales". Por otra parte, el hincapié que se hace en la descentralización a nivel nacional parece concordar con la importancia creciente de las regiones en la política internacional y en las relaciones económicas, como pone de manifiesto la proliferación durante el

decenio pasado de organizaciones y asociaciones regionales y subregionales de carácter intergubernamental o profesional en todas partes del mundo. Los órganos normativos de las organizaciones actúan ateniéndose a grupos regionales que se han convertido en instituciones establecidas por derecho propio.

84. Además, los esfuerzos mundiales de protección del medio ambiente y desarrollo socioeconómico muestran cada vez en mayor grado unas disparidades regionales y unas características concretas que demandan enfoques ajustados a las regiones específicas y que pueden hacer necesario incorporar disposiciones nuevas a las constituciones o fortalecer las disposiciones constitucionales en materia de descentralización ya existentes cuando sea necesario. Por ejemplo, Europa occidental y América del Norte pueden querer dar prioridad especial a la protección de su ecosistema y al sector cada vez mayor de su población anciana; Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes tal vez consideren prioritarias la gestión de sus transformaciones económicas y las corrientes de inversiones para el desarrollo; Sudamérica quizás estime prioritario equilibrar las disparidades en materia de ingresos, reprimir el narcotráfico y mejorar su capacidad para gestionar la deuda; Africa quizás tenga como prioritario reducir las tasas de analfabetismo y pobreza, fomentar la estabilidad mediante instituciones políticas y fortalecer la capacidad nacional de ejecución mediante programas masivos de formación profesional, y Asia tal vez prime la adquisición y gestión de tecnologías avanzadas con las que incrementar su competitividad, frenar el crecimiento demográfico, etc.

85. Dado su carácter universal, las organizaciones sin duda seguirán adoptando planes de acción basados en estrategias mundiales. No obstante, para ser eficaces en sus aplicaciones y resultados, los planes de alcance mundial deben adaptarse a la realidad cultural, social y económica concreta de cada región y con el tiempo también a la realidad de cada subregión y cada país. Esta manera de ver las cosas se resalta asimismo en un informe reciente 6/ del Secretario General de las Naciones Unidas relativo a la esfera de la paz y la seguridad: "De conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero la acción regional, al promover la descentralización, la delegación de facultades y la cooperación con las Naciones Unidas, podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización en los asuntos internacionales".

86. La DCI ha publicado en el pasado varios informes en los que se recomienda el fortalecimiento de la eficacia operativa de las estructuras regionales de las organizaciones. Buen ejemplo de ello es el Informe sobre las estructuras regionales del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/75/2) de 1975 que, entre otras medidas, instaba al sistema a:

i) conseguir una definición común de las regiones y las subregiones y un emplazamiento idéntico de las oficinas regionales y subregionales;

ii) delegar atribuciones y responsabilidades adecuadas en sus oficinas regionales acompañando esto de la oportuna redistribución de funcionarios del cuadro orgánico y recursos;

iii) reforzar los vínculos de cooperación técnica entre las estructuras regionales del sistema y las organizaciones intergubernamentales regionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas;

iv) involucrar a las comisiones económicas regionales y otras oficinas regionales en la programación en el plano nacional;

v) mejorar las comunicaciones y las relaciones de trabajo entre las comisiones económicas regionales y otras oficinas regionales del sistema; etc.

87. La resolución 32/197 de la Asamblea General (en el capítulo IV de su anexo relativo a la cooperación regional e interregional) articula básicamente las mismas directrices. Otro informe de la DCI del año 1985 dedicado a la Contribución a una reflexión sobre la reforma de las Naciones Unidas (JIU/REP/85/9) pidió la creación de "organismos regionales de desarrollo" con un enfoque interdisciplinario y encargados al mismo tiempo de la salud, la agricultura, la industria, la educación, etc. En el informe se argumentaba que el enfoque sectorial era totalmente inadaptado a problemas de desarrollo que exigen un enfoque integrado y de cooperación orgánica entre todos los participantes, y que toda acción en materia de desarrollo a escala mundial induce a ignorar el carácter específico regional o nacional y conduce a una visión superficial del problema. El informe concluía señalando que "la solución sólo puede ser regional (o subregional) e integrada, lo que significa que hay que enviar "sobre el terreno" a todos los que deben ocuparse del desarrollo".

88. La situación política, económica y social internacional se caracteriza actualmente por profundas transformaciones que en sí mismas constituyen una exhortación dramática a la reforma profunda de las estructuras y enfoques operacionales del sistema de las Naciones Unidas. La sequía, el hambre y la enfermedad mundial del SIDA están asolando regiones enteras. La comunidad internacional debe responder legítimamente a las exigencias nuevas y enormes que se formulan en Europa central y oriental y en la Comunidad de Estados Independientes. Lo mismo cabe decir de las consecuencias de las guerras civiles que se libran en numerosas partes del mundo y que van acompañadas de oleadas de refugiados y personas desplazadas. El rápido aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de las Naciones Unidas, cuyo costo se calcula próximo a los 3.000 millones de dólares en 1992, ha abierto otro frente más en la lucha internacional contra la miseria y los sufrimientos humanos. Puesto que el desarrollo no es posible en una situación de hambre, pandemia, guerras civiles y poblaciones desplazadas, el reto que se plantea hoy al sistema de las Naciones Unidas es un fenómeno único pero con cabeza de hidra que no se puede resolver mediate enfoques tradicionales y fraccionados por sectores o dentro del marco organizativo existente para las actividades operacionales. Las organizaciones deben hacer frente a este reto uniendo sus filas de manera disciplinada y codo con codo.

89. La voluntad moral del sistema de las Naciones Unidas de poner a punto una respuesta integrada y concentrar su variada fuerza como un rayo láser en las actuales prioridades mundiales se ve sometida a dura prueba en una época en que prácticamente todos los Estados Miembros de las organizaciones trabajan activamente por conseguir una integración económica que les beneficie

mutuamente. Enormes empresas que poseen recursos humanos y financieros equivalentes a varias veces los del sistema de las Naciones Unidas se están uniendo o integrando para conseguir una mayor competitividad y economías de escala. Si los Estados Miembros están dispuestos a renunciar a algunos elementos de su soberanía en aras del bien común, y las empresas privadas a perder su identidad empresarial para conseguir mayores beneficios, ¿por qué habrían las organizaciones del sistema de ser incapaces de superar la carga que representa la "competencia sectorial" y el aislacionismo constitucional en aras de los intereses supremos del bienestar humano?

90. El Inspector está firmemente convencido de que este es el momento oportuno para que los Estados Miembros aprueben en los órganos adecuados valientes medidas de reforma en lo que respecta a las estructuras operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Para ayudar a los órganos rectores en su revisión de dichas estructuras, el Inspector recomienda lo siguiente: el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ateniéndose a su mandato revitalizado y actuando con arreglo a los Artículos 55, 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, debería emprender estudios y consultas con los órganos rectores pertinentes del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas con miras a determinar la viabilidad de establecer estructuras o mecanismos de desarrollo regional integrados y multidisciplinarios en el sistema de las Naciones Unidas similares a los bancos de desarrollo regionales.

91. Los mecanismos propuestos, que permitirían al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas dar una forma más sólida a la cooperación entre organismos y reaccionar más eficazmente a las condiciones concretas regionales, subregionales y nacionales, podrían tener por ejemplo los elementos siguientes:

a) Podrían incluir las actuales estructuras regionales del sistema basadas sobre el terreno, así como las dependencias, y servicios de las sedes de las organizaciones que se ocupan de las operaciones sobre el terreno. Estas divisiones, dependencias y servicios podrían por consiguiente descentralizarse plenamente al plano regional.

b) Se podría analizar de nuevo el mandato y los programas de todas las comisiones económicas regionales y en caso necesario reformándolos de modo que se posibilite la plena integración de las comisiones en las nuevas estructuras regionales, que podrían llamarse simplemente comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas y estar dotadas de nuevos mandatos y objetivos programáticos.

c) Los jefes ejecutivos de las nuevas estructuras podrían ser designados por el CAC exclusivamente en base a sus antecedentes y capacidad. La composición del personal del cuadro orgánico de cada estructura regional reflejaría escrupulosamente el carácter internacional y multirracial que el sistema de las Naciones Unidas tiene en todo el mundo y no más del 40% de dicho personal sería oriundo de una determinada región. A la espera del establecimiento de los nuevos mecanismos, la composición del cuadro orgánico de las oficinas regionales y de las comisiones económicas ya existentes se alteraría en consecuencia.

d) El órgano normativo mundial de las propuestas estructuras regionales sería el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en tanto que los órganos normativos regionales podrían constituirse a nivel de jefes del Estado o de sus representantes. Las organizaciones intergubernamentales de carácter regional ya existentes podrían servir con tal fin (por ejemplo la Organización de Estados Americanos, la Liga Arabe, la Organización de la Unidad Africana, la Comunidad Económica Europea, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, etc.).

e) Las nuevas estructuras regionales tendrían presupuestos claros compartidos proporcionalmente por las organizaciones del sistema, siguiendo el modelo de los órganos del CAC.

f) Las estructuras regionales serían o no responsables del establecimiento y la supervisión de oficinas subregionales y nacionales unificadas que se crearían, estructurarían, reforzarían o igualarían en base a una estrategia selectiva centrada en las necesidades y problemas y también a consideraciones de eficacia y efectividad en función de los costos más que en base a los actuales enfoques fragmentados de la representación a escala nacional de las organizaciones individuales.

g) Las funciones de las sedes relacionadas con el desarrollo se limitarían a los temas y problemas interregionales y mundiales, incluidos la investigación y el análisis de políticas, la recaudación de fondos y la coordinación conceptual a nivel mundial.

h) Para establecer las estructuras propuestas podría adoptarse un enfoque flexible que refleje la magnitud y la índole de la tarea de desarrollo concreta de cada región. Por ejemplo, la viabilidad de las estructuras podría ponerse a prueba en primer lugar en Europa Oriental y en la Comunidad de Estados Independientes y también en Africa, dos regiones en las que cabe considerar que la actuación integrada de las organizaciones es desesperadamente necesaria.

92. La base teórica de las nuevas estructuras propuestas puede justificarse argumentando que:

a) Para hacer frente con eficacia a las nuevas realidades y prioridades mundiales, incluido el Programa 21 de la Conferncia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) celebrada en Río, el Consejo Económico y Social ha emprendido reformas sin precedentes de su estructura y sus órganos subsidiarios con miras a revitalizar su función de coordinación mundial de políticas a escala de todo el sistema de las Naciones Unidas. La plena obtención de la meta de este proceso de reforma intergubernamental no puede darse por sentada sin las correspondientes reforma y revitalización importantes de las estructuras de ejecución de las organizaciones en las esferas económica y social y esferas conexas. De ajustarse a lo que se propuso en los párrafos precedentes, las nuevas estructuras, que

tendrían su base dentro de las regiones, deberían facilitar considerablemente que los miembros del CAC aplicaran sobre el terreno las directrices de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de manera rápida, eficiente e integrada, lo que difícilmente resulta posible en la actual situación de programas y enfoques fragmentados y duplicativos de las organizaciones, cada una responsable ante su órgano rector y obligada a presentarle informes.

b) Si bien las comisiones regionales varían en lo que respecta a su capacidad de coordinación interinstitucional dentro de sus regiones respectivas, según se concibe esa coordinación en la resolución 32/197 de la Asamblea General, es evidente que los inmensos problemas que se les plantean a los países de Africa y Europa oriental y a la Comunidad de Estados Independientes no pueden encomendarse únicamente al genio de las Comisiones Económicas para Africa y Europa. Parecería indispensble contar con una coalición más amplia y de más alto nivel que abarque todo el sistema, la cual se concretaría en los nuevos mecanismos regionales propuestos.

c) La puesta a punto de programas y representaciones del sistema de las Naciones Unidas integrados en el plano nacional que actualmente tiene cada vez más aceptación y empuje, parecería justificar un enfoque similar en el plano regional, en el que todos los organismos, por pequeños que fueran, pudieran permitirse financiar su representación sobre el terreno dentro de una estructura integrada.

d) Las nuevas modalidades de cooperación técnica contenidas en la resolución 44/211 de la Asamblea General, y en particular el paso a un enfoque programático, a la ejecución nacional y a la creación de capacidad, no se pueden apoyar adecuadamente por control remoto desde las sedes de las organizaciones como ocurre en la actualidad. Como pone de manifiesto el modelo descentralizado de la OMS, dichas modalidades exigen una cercanía más inmediata a los países para poder prestar el apoyo técnico de manera constante. Al contrario de lo que ocurre con los proyectos, los programas tienen una duración de vida indefinida.

e) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y también informes recientes del Secretario General de las Naciones Unidas (Un programa de paz, Memoria sobre la labor de la Organización, proceso de reestructuración), hacen que resalte más que nunca la necesidad de un enfoque integrado de los problemas del desarrollo que englobe los aspectos ambientales, políticos, económicos, sociales, demográficos y culturales. Los nuevos mecanismos propuestos deberían poder garantizar la aplicación práctica de dicho enfoque.

93. La viabilidad de las nuevas estructuras puede defenderse con los argumentos siguientes:

a) De conformidad con la resolución 1992/40 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo reafirmó la importancia que asignaba a un enfoque integrado del sistema de las Naciones Unidas para la

región de los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes y a la presencia integrada del sistema de las Naciones Unidas en dicha región, el Secretario General ya ha establecido un núcleo de oficinas integradas del sistema de las Naciones Unidas en seis países de la región. Aunque de momento se limitan al plano nacional, estas oficinas indican la viabilidad de un enfoque similar en el plano regional.

b) Las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas y las entidades dedicadas casi exclusivamente a actividades operacionales para el desarrollo y a operaciones de asistencia de socorro continuarían concentrando sus actividades en el plano nacional, actuando como fuerza dinamizadora para el resto del sistema. Las comisiones regionales, debidamente integradas con otras entidades sustantivas de las Naciones Unidas y organismos técnicos del sistema, formarían las estructuras de instrumentalización tecnológica destinadas a traducir las políticas y estrategias mundiales en planes y programas regionales más concretos para su aplicación por los gobiernos nacionales, ayudadas por la fuerza operacional del sistema en el plano nacional.

c) Las comisiones regionales poseen ya divisiones o dependencias conjuntas con otras organizaciones del sistema. Esto pone de manifiesto la viabilidad de ampliar tales estructuras de forma que incluyan a un número mayor de organismos técnicos del sistema o a todos ellos, inclusive las Direcciones Nacionales del PNUD, de acuerdo con las necesidades planteadas por el desarrollo de cada región.

d) El establecimiento de las estructuras propuestas no acarrearía gastos adicionales, sino todo lo contrario, siempre que su creación se realizara de la manera propuesta por el Inspector, por ejemplo mediante la explotación en común de los recursos regionales existentes, o de la mayor parte de tales recursos, y mediante la descentralización de los servicios de cooperación técnica basados en las sedes, los cuales ya están organizados convenientemente de manera regional.

e) El paso definitivo a la ejecución nacional y a un nuevo régimen de gastos de apoyo puede hacer que deje de estar justificado el mantenimiento en las sedes de servicios de apoyo a la cooperación técnica voluminosos y costosos. Los recursos limitados que en definitiva pueden quedar a disposición de cada organismo podrían utilizarse de manera más rentable y sin duda con mayores beneficios dentro de estructuras del sistema de las Naciones Unidas integradas en el plano regional.

f) Las organizaciones no tendrían por qué perder su identidad constitucional por el hecho de participar en las estructuras integradas, y podrían contemplarse acuerdos especiales entre las estructuras nuevas y las organizaciones regionales de la OMS en vista de la singularidad de éstas.

94. Los beneficios que cabe esperar de los mecanismos propuestos incluyen, por ejemplo:

a) Economías importantes en gastos de infraestructura y de personal.

b) La responsabilidad administrativa y financiera por todas las operaciones sobre el terreno efectuadas por las organizaciones se descargaría de manera más fácil y eficaz, con el recurso a sistemas incorporados de control de la gestión administrativa y financiera.

c) Las organizaciones podrían cooperar de manera más creativa, en tanto que campo de fuerza unificado, con las instituciones financieras multilaterales, como se destacaba en un reciente informe de la DCI: "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales" (DCI/REP/92/1).

d) La integración efectiva de la capacidad analítica, tecnológica y operacional de las organizaciones en el plano regional reforzaría considerablemente su ventaja comparativa respecto de otros participantes en las tareas de desarrollo e incluso podría garantizar un aumento de la financiación por parte de los donantes para sus programas sobre el terreno.

e) Las nuevas estructuras actuarían como coherentes correas de transmisión situadas sobre el terreno entre la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y los órganos rectores de los organismos especializados, por un lado, y los gobiernos nacionales y también el sistema unificado de representación de las Naciones Unidas en el plano nacional por otro.

f) Apoyar a los países desde el plano regional parecería tener sentido en circunstancias en que haya poca capacidad nacional en materia administrativa y de coordinación, o cuando las instituciones gubernamentales se vean desbordadas por los disturbios sociales o las guerras civiles, habida cuenta de que los programas regionales y subregionales comportan menores cargas para los servicios nacionales y resultan menos afectados por los cambios de gobierno y la inestabilidad socioeconómica.

95. Algunas de las condiciones previas esenciales para el éxito incluyen, por ejemplo:

a) La plena participación de todos los organismos especializados en la elaboración, dotación de personal y gestión de los mecanismos propuestos, en los que también se podría invitar a participar a las instituciones de Bretton Woods.

b) Sería necesario prestar una atención muy particular a la selección y organización de los encargados de la gestión ejecutiva de los mecanismos propuestos, que podrían incluir una Junta Ejecutiva designada por el CAC similar a las Juntas de Directores de las instituciones de financiación multilaterales.

c) Los mecanismos no deberían ser mastodontes de organización regionales; deberían abordar la solución de las diferencias dentro de sus regiones respectivas distribuyéndose en forma de grupos especiales de trabajo similares a los centros multinacionales de programación y operaciones (MULPOCS) de la Comisión Económica para Africa, pero mucho más equipados técnicamente que estos últimos al combinar la capacidad analítica y tecnológica con la operacional.

d) Elaboración de nuevas notas descriptivas de las funciones del personal y de estrategias de los programas encaminadas a afrontar directamente los problemas de desarrollo más graves existentes en cada región, como podría ser la creación de marcos propicios para las transformaciones económicas en Europa oriental y en la Comunidad de Estados Independientes o para acabar con la pobreza y el analfabetismo en Africa y Asia.

e) En una época en que la ayuda para el desarrollo disminuye en todo el mundo y gran parte de ella se destina a programas de socorro de emergencia, es evidente que una prioridad esencial para algunos de los mecanismos propuestos debería ser la integración económica y también la generación local y la adecuada gestión de los recursos dentro de sus regiones respectivas. Esto exigiría prestar mayor atención aún al fortalecimiento e interconexión de las instituciones regionales y subregionales en diversos sectores, así como al apoyo del sector privado y a las estrategias, políticas y legislaciones de fomento de la inversión, todo ello acompañado de la creación de capacidad nacional administrativa y tecnológica con carácter general.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

96. Aunque el tema de la descentralización se ha debatido mucho en el sistema de las Naciones Unidas desde hace muchos años, sólo en los dos últimos años ha comenzado ese tema a adquirir concreción práctica en algunas organizaciones. Los profundos cambios que se han producido en la composición de las organizaciones y en la fábrica política, económica y social internacional desde que el sistema de las Naciones Unidas cobró existencia, y más espectacularmente en estos últimos años con el final de la guerra fría, han incrementado comprensiblemente la presión para que se proceda a una reforma completa de las estructuras operacionales del sistema de las Naciones Unidas que permita a éste conjugarse de manera más creativa con las diferentes regiones, pueblos y culturas que constituyen los destinatarios universales de las organizaciones.

97. En este amplio panorama de reformas, el punto de partida para cualquier debate serio de la descentralización debería ser un análisis del emplazamiento actual de las sedes de las organizaciones con miras a proceder de manera paulatina al traslado de algunas de ellas a fin de conseguir una pauta de distribución más planetaria del emplazamiento de las sedes. Además, los períodos de sesiones de los órganos rectores del sistema deberían utilizarse más eficazmente para fomentar la meta práctica de la descentralización si se celebran fuera de las sedes y con carácter regional rotatorio.

98. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros órganos rectores del sistema sobre el tema de la descentralización constituyen una fuente autorizada de orientaciones políticas para los esfuerzos de reestructuración que resultan inevitables en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo el progreso general en este sentido ha sido desigual, y hasta el momento no se ha elaborado a nivel del CAC una estrategia clara y abarcadora de la descentralización, salvo los pasos iniciales dados muy recientemente en esta dirección por el CCCS/OPS.

99. El Inspector llega a la conclusión de que tal enfoque coordinado y estratégico que incluya a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es indispensable y se requiere urgentemente habida cuenta de la rápida evolución de la naturaleza y el alcance de las actividades operacionales para el desarrollo y de las nuevas modalidades de la cooperación técnica incorporadas a los mandatos en virtud de la resolución 44/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es más, el azote del hambre, la sequía, el SIDA, las poblaciones desplazadas, las guerras civiles y la agudización de la miseria social en numerosas partes del mundo exigen un importante fortalecimiento de la presencia sobre el terreno y de la capacidad operacional y también de respuesta por unas organizaciones que actúen como un campo de fuerza integrado.

100. Esto supone que el proceso de descentralización del sistema de las Naciones Unidas debe ir mucho más allá de las medidas parciales y de los simples retoques en las estructuras y procedimientos existentes. Dicho proceso debería concentrarse decididamente en la viabilidad de establecer mecanismos de desarrollo regionales multidisciplinarios e integrados similares

a las estructuras de los bancos de desarrollo regionales y que sean responsables de las actividades operacionales para el desarrollo realizadas por las organizaciones.

101. Como parte de las medidas preparatorias para el establecimiento de nuevas estructuras regionales, sería necesario adoptar medidas más concretas a fin de armonizar varios elementos de la descentralización y especialmente los niveles de atribuciones delegadas sobre el terreno, las relaciones de funcionamiento entre la representación nacional y regional, la estructura de categorías de la representación, las comunicaciones y los sistemas de gestión de la información.

B. Recomendaciones

Recomendación 1 - Fortalecimiento de la cooperación regional e interregional

En sus actuales esfuerzos por reformar los sectores económico, social y conexos de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Secretario General debería considerar la necesidad de asegurar la plena aplicación de todas las disposiciones del capítulo IV del anexo de la resolución 32/197 de la Asamblea General, tomando en cuenta:

a) Las propuestas hechas en el capítulo I de la Parte II del presente informe en lo que respecta a la necesidad de integración funcional entre las comisiones regionales y las entidades de alcance mundial de la Secretaría en los sectores económico, social y conexos;

b) Los párrafos 90 a 95 de este informe y la recomendación 6 del mismo, relativos a la viabilidad del establecimiento de estructuras de desarrollo regionales integradas y multidisciplinarias en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2 - Enfoque coordinado de la descentralización

a) El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) debería elaborar un marco de descentralización armonizado que incluya los grados de delegación de atribuciones sobre el terreno por parte de todas las organizaciones, la complementariedad de funciones en los planos de las sedes, regional y nacional, la estructura de categorías de la representación, las comunicaciones y los sistemas de gestión de la información. El marco propuesto debería reflejar plenamente la índole intersectorial cada vez mayor de las actividades operacionales para el desarrollo, las nuevas modalidades de cooperación técnica, las agudas disparidades entre las situaciones regional, subregional y nacional y la labor realizada ya sobre este tema por las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, así como las medidas que se proponen en la recomendación 6 del presente informe.

b) Todos los organismos especializados deberían servirse de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989.

Recomendación 3 - Meta de descentralización obligatoria

Los órganos rectores deberían establecer metas de descentralización que habrán de ser alcanzadas por sus organizaciones respectivas en plazos determinados. Debido a la diferencia de constituciones y de circunstancias entre las organizaciones, el Inspector no recomienda una meta inflexible pero cree que la meta debería corresponder al volumen de actividades de cooperación técnica de cada organización, así como a las medidas propuestas en la recomendación 6 de este informe.

Recomendación 4 - Integración de la cooperación para el desarrollo con los programas ordinarios

Las organizaciones que todavía no lo hayan hecho debería integrar más las preocupaciones en materia de cooperación para el desarrollo en las funciones de sus programas ordinarios, respaldando esto con enmiendas constitucionales si fuera necesario tal y como hizo la UIT en 1989.

Recomendación 5 - Composición del personal del cuadro orgánico de las dependencias descentralizadas

Deberían introducirse medidas para restaurar plenamente el carácter internacional de las plantillas del cuadro orgánico de las dependencias descentralizadas en cada región (con la excepción de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico, los expertos asociados y los funcionarios subalternos del cuadro orgánico), de manera que no más del 40% del personal de contratación internacional sea oriundo de cualquier región determinada. Esta recomendación se aplica en particular a las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, las organizaciones miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, la OMS (con exclusión de la OPS), la FAO, la UNESCO y la OIT. Puede ser necesario introducir medidas de acompañamiento adecuadas, como la formación lingüística intensiva, a fin de satisfacer los requisitos lingüísticos necesarios para prestar servicio en algunas regiones.

Recomendación 6 - Hacia un sistema de descentralización regional

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ateniéndose a su mandato revitalizado y a los nuevos acontecimientos mundiales, y de conformidad con los Artículos 55, 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, debería emprender estudios y consultas con todos los organismos rectores apropiados con el fin de determinar la viabilidad de establecer mecanismos de desarrollo regionales integrados y multidisciplinarios en el sistema de las Naciones Unidas o de transformar las comisiones regionales en comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas siguiendo los criterios provisionales que se sugieren en el presente informe.

Recomendación 7 - Descentralización de los lugares de celebración de los períodos de sesiones de los órganos rectores

Siguiendo la práctica establecida por los órganos rectores de la UNCTAD, el OIEA, la UIT, la UPU y la UNESCO, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración del PNUD, la Junta Ejecutiva del UNICEF, y las conferencias generales de otras organizaciones podrían plantearse examinar la posibilidad

de reunirse periódicamente fuera de las sedes de sus organizaciones y con carácter regional rotatorio. Con tal fin, las secretarías respectivas deberían poner a punto una serie de incentivos destinados a motivar a los Estados Miembros para que acojan períodos de sesiones legislativos en sus territorios, en el contexto de la resolución 40/243 de la Asamblea General de 1985.

Recomendación 8 - Descentralización progresiva de las sedes de las organizaciones

a) El Comité Administrativo de Coordinación debería elaborar un conjunto mínimo de criterios (por ejemplo, adecuación y eficiencia de la infraestructura logística de comunicaciones, tolerancia y armonía raciales, condiciones de seguridad, costo y nivel de vida, disposición y capacidad de las ciudades o los gobiernos huéspedes para proporcionar gratuitamente locales y/o para contribuir sustancialmente a los gastos de mudanza e instalación, etc.) que deberían satisfacer los Estados Miembros que en la actualidad acojan o deseen acoger sedes o algunas divisiones de cualquier organización, a fin de asegurar que los actuales y futuros acuerdos sobre las sedes son uniformes y satisfacen plenamente las necesidades de todos los Estados Miembros, las organizaciones y su personal;

b) Por consiguiente, las sedes de las organizaciones no deberían considerarse permanentes, ni en sus constituciones ni de ningún otro modo, y el tema de la mudanza de algunas de ellas podría incluirse en los programas de trabajo de los órganos rectores tras la elaboración de procedimientos de licitación basados en los criterios establecidos por el CAC y en otras consideraciones expuestas en el presente informe mutatis mutandis, con el propósito último de conseguir una pauta de distribución del emplazamiento de las sedes más mundial para beneficio de las organizaciones y de la comunidad internacional;

c) Los órganos rectores de las organizaciones plenamente dedicadas a cuestiones relacionadas con el desarrollo podrían considerar la posibilidad de trasladar gradualmente las sedes de esas organizaciones o algunos de sus servicios a las regiones en desarrollo, con sujeción a los apartados a) y b) precedentes. Igual reflexión debería hacerse, en el marco de la presente recomendación, respecto de los países nórdicos y también de Europa central y oriental y de la Comunidad de Estados Independientes.

Notas

1/ ACC/1992/FB/R.20.

2/ DP/1991/69.

3/ International Herald Tribune: 26 de mayo de 1992. La Tribune de Genève: 17 de junio de 1992.

4/ Veáse el informe del Simposio Internacional sobre Capacitación y Transferencia de Tecnología, Nancy, mayo de 1980.

5/ Dos de tales sindicatos son: la Asociación Internacional de Intérpretes de Conferencias (AIIC) y la Asociación Internacional de Traductores de Conferencias (AITC), ambas conocidas por su sigla en francés.

6/ Un programa de paz (A/47/277 de 17 de junio de 1992).