JIU/REP/94/6

EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS HECHOS PARA REESTRUCTURAR LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICA Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

Kahono Martohadinegoro

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1994

ÍNDICE

		Párrafos	Página
SIGLAS			4
RESUMEN			5
INTRODUCCIÓN		1 - 6	7
I.	LA FUNCIÓN DE LAS COMISIONES REGIONALES EN LOS SECTORES ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS	7 - 60	8
	A. Las funciones de las comisiones regionales	8 - 14	8
	B. Las ventajas comparativas de las comisiones regionales	15 - 17	10
	C. Las nuevas tareas de las comisiones	18 - 32	11
	D. Los recursos de las comisiones	33 - 60	14
II.	INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN AL NIVEL REGIONAL EFECTUADOS EN EL PASADO	61 - 105	22
	A. El estudio sobre la capacidad y sus efectos	63 - 66	23
	B. La resolución 32/197 y su aplicación	67 - 91	23
	C. El "Informe Bertrand"	92 - 96	29
	D. El "Grupo de los 18"	97 - 99	30
	E. La Comisión Especial del Consejo Económico y Social	100 - 105	31
III.	EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN EN CURSO Y LAS COMISIONES REGIONALES	106 - 182	32
	A. Nuevo enfoque	106 - 118	32
	B. Reestructuración de las comisiones regionales	119 - 137	36
	C. Reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas	138 - 182	40
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	183 - 193	53
Notas			57

SIGLAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
CDH	Centro de Derechos Humanos
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
CPI	Cifra indicativa de planificación
DADSG	Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión
DAESI	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DCI	Dependencia Común de Inspección
DCPDS	Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible
DCTD	Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo
DIESAP	Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IDEP	Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

RESUMEN

En el presente informe se analizan los esfuerzos anteriores y actuales de reestructuración de la dimensión regional de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas. En él se exponen los problemas con que se ha tropezado y los motivos por los que los esfuerzos anteriores no alcanzaron siempre los resultados buscados.

En el informe se examinan además las medidas actuales de reestructuración, que han contado con dos ventajas esenciales en comparación con intentos anteriores: una atmósfera mucho más serena en los órganos rectores de la Organización y el impulso del Secretario General, cuyo firme empeño en promover la reestructuración es digno de elogio.

Sin embargo, tras un "inicio audaz" en 1992, la reestructuración de los sectores económico y social perdió intensidad y sólo se aplicó parcialmente, por lo que se refiere a la descentralización a las comisiones regionales, entre otros motivos, por lo siguiente:

a) El interés cada vez menor de algunos Estados Miembros en reestructurar los sectores económico y social y, más especialmente, como han observado algunos altos funcionarios de la Secretaría, "el escaso apoyo de los órganos intergubernamentales principales a las iniciativas de descentralización de gran envergadura";

b) El que no haya concluido el proceso de reforma y revitalización del mecanismo intergubernamental de los sectores económico y social de la Organización;

c) La falta, antes del actual proceso de reestructuración, de un análisis amplio y de fondo de la complementariedad de funciones y de los mecanismos futuros de cooperación y coordinación de los distintos órganos de las Naciones Unidas, tanto de la Sede como de fuera de ésta;

d) La inexistencia de un diálogo intergubernamental, en particular en las Comisiones Segunda y Tercera de la Asamblea General, acerca de los problemas de la reestructuración y la descentralización;

e) El que la Secretaría no presentara a los Estados Miembros informes analíticos y que incitaran a reflexionar, orientados hacia el futuro, ni documentos sobre las consecuencias financieras y para los programas de los cambios orgánicos efectuados durante el actual proceso de reestructuración, lo cual explica en parte la insuficiencia del diálogo intergubernamental entablado y de las instrucciones formuladas al Secretario General por los Estados Miembros en lo tocante a reestructurar los sectores económico y social de la Secretaría; y

f) La falta de un funcionario que tenga la responsabilidad expresa y constante de todos los aspectos de la reestructuración, comprendida la descentralización.

Muchos de esos problemas se derivan de otro más general, a saber, la inexistencia de atribuciones en material de análisis estratégico y de

planificación estratégica definidas claramente, siendo así que deberían existir en una organización como las Naciones Unidas para hacer frente con prontitud y eficacia a las nuevas exigencias.

Para dar un nuevo impulso a la reestructuración de los sectores económico y social en general y a la descentralización al plano regional en concreto, el Inspector opina que convendría que:

a) Si lo tienen a bien, los Estados Miembros reafirmaran su convencimiento de que apremia llevar a cabo ambos procesos y que adoptaran posiciones más coordinadas en los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a propósito de cuestiones como las funciones y los programas de los respectivos órganos económicos y sociales;

b) Si les parece oportuno, los Estados Miembros formularan al Secretario General orientaciones más concretas para la reestructuración de los sectores económico y social de la Secretaría;

c) Si les parece conveniente, los Estados Miembros estudiaran cuidadosamente la posibilidad de establecer un mecanismo de análisis estratégico y planeamiento estratégico en la Secretaría de las Naciones Unidas;

d) El Secretario General designara a un alto funcionario competente y con amplia experiencia en gestión, encargado de la firme aplicación de las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social y de sus planes en materia de reestructuración;

e) El Secretario General elaborarse un informe sobre demarcación de funciones y coordinación y cooperación entre los distintos órganos económicos y sociales de las Naciones Unidas, en el que expusiera sus propias ideas sobre cómo ampliar la reestructuración;

f) Las comisiones regionales se esforzaran por destacar en aspectos a propósito de los cuales tienen ventajas comparativas evidentes frente a otros órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que actúan en las esferas económica y social de sus respectivas regiones; y

g) Los Estados Miembros, si les parece apropiado y, por conducto de sus representantes en los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas, respaldaran los esfuerzos recientes del Secretario General por fomentar la función de coordinación y dirección de grupos que desempeñan las comisiones regionales.

Cuando el Inspector estaba ultimando su informe, en mayo de 1994, funcionarios de las Naciones Unidas informaron a la DCI de que a la Secretaría también le preocupaba la lentitud de los avances alcanzados y de que tenía el propósito de adoptar diversas medidas de corrección en los meses siguientes.

INTRODUCCIÓN

1. La mutación de las realidades y necesidades de los Estados Miembros en sus respectivas regiones hacen no sólo posible sino necesario recapitular y evaluar la experiencia en materia de aplicación de las disposiciones pertinentes de la "resolución sobre reestructuración"[1] y de muchas resoluciones posteriores de la Asamblea General y otros órganos legislativos, aprobadas en los 20 años últimos, en particular las que se refieren a las comisiones regionales y a la descentralización de las actividades económicas y sociales al plano regional.

2. Este informe tiene por objeto hacer una aportación a los debates en curso sobre reestructuración y revitalización de los sectores económico y social de las Naciones Unidas y, por consiguiente, se debe cotejar con esfuerzos paralelos, por ejemplo, el reforzamiento de la posición de las comisiones regionales como centros principales de las Naciones Unidas en el plano regional para el fomento del desarrollo económico y social, o la reestructuración de la Secretaría que ya ha emprendido el Secretario General.

3. El Inspector opina que, en la fase actual, lo mejor que se puede hacer es: a) obtener una visión más clara de la forma en que las comisiones regionales llevan a la práctica sus posibilidades de actuación multidisciplinaria para atender a las necesidades de desarrollo de los Estados Miembros, y b) basándose en los análisis de los datos existentes, proponer a la consideración de los Estados Miembros, el Secretario General y los altos funcionarios algunas medidas que pudieran dar un nuevo impulso al proceso de reestructuración.

4. Así pues, en el presente informe se trata de la función y las actividades futuras de las comisiones regionales y se recalca la división de competencias entre las respectivas entidades orgánicas del sistema que convendría aplicar, sus problemas actuales al aplicar la descentralización y la coordinación y diversos problemas de gestión de programas y administrativa.

5. Para preparar el informe, el Inspector se ha basado en varios documentos de las Naciones Unidas, en particular dos informes recientes del Secretario General, titulados "Un programa de paz"[2] y "Un programa de desarrollo"[3], y en los de la DCI, en los que se estudian concretamente la función y actividades de la Comisión Económica para África (CEPA)[4], la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)[5], la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)[6] y la cooperación técnica entre el PNUD y tres de las comisiones regionales, a saber, la CEPA, la CEPAL y la CESPAP. También fueron sumamente útiles los informes de la DCI sobre la reforma de las Naciones Unidas y la descentralización[7].

6. Se agradece muy cordialmente la cooperación de todos los consultados en el curso del estudio y se dan las gracias por las valiosas opiniones a los delegados y personas consultadas y a los funcionarios de las Naciones Unidas destinados en la Sede y en las regiones. Por último, el Inspector desea rendir homenaje al Inspector B. Prokofiev, quien estuvo estrechamente asociado a la realización de este estudio, en su fase inicial, hasta que dejó de ser miembro de la Dependencia Común de Inspección.

I. LA FUNCIÓN DE LAS COMISIONES REGIONALES EN LOS SECTORES ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

7. Prácticamente desde los primeros días de las Naciones Unidas, se consideró que muchos problemas relativos al desarrollo económico y social se podían abordar con más eficacia en las regiones geográficas en que se originan, motivo por el cual se crearon cinco comisiones de ámbito regional, a saber: Asia y el Pacífico (CESPAP) y Europa (CEPE), ambas en 1947; América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948; África (CEPA) en 1958, y Asia Occidental (CESPAO) en 1973. Las comisiones regionales han desempeñado un importante papel en lo que se refiere a elaborar una política de integración económica y a aclarar problemas económicos, sociales, políticos y ecológicos relacionados con el desarrollo sostenible. Con otros órganos de las Naciones Unidas, han contribuido activamente a las políticas y programas de alcance mundial formulados por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La combinación de las funciones de las comisiones regionales hace que sean órganos muy singulares dentro del sistema de las Naciones Unidas, que, con el transcurso del tiempo, se han convertido en los principales centros de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico y social en el plano regional.

A. Las funciones de las comisiones regionales

8. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas tienen en común varios rasgos, por ejemplo, sus objetivos (acrecer el nivel de desarrollo de sus miembros, fomentar la cooperación en sus regiones respectivas y entre ellas y otras partes del mundo) y funciones principales (acopio, evaluación y difusión de datos pertinentes, estudios de problemas sociales y económicos, iniciación y negociación de políticas coordinadas, realización de proyectos operacionales, etc.). Otro rasgo que comparten todas las comisiones regionales ha sido la organización sectorial de sus programas y de su personal. En cambio, difieren en el contenido de sus programas y en su enfoque programático, fundamentalmente por las características propias de sus regiones respectivas. Así, por ejemplo, la CEPAL está más orientada hacia la investigación que otras comisiones, mientras que la CESPAP, en comparación con otras comisiones, hace mucho más hincapié en las actividades operacionales.

9. Lo dicho no significa que, a lo largo del tiempo, las funciones de las comisiones regionales no hayan variado. Su evolución, causada por diversos factores, ha adoptado distintas direcciones. La primera, en particular desde que se aprobaron las resoluciones de la Asamblea General 32/197 y 33/202[8], ha sido el aumento de las actividades de cooperación técnica, que en los documentos programáticos de las Naciones Unidas se consideran "operacionales", mientras que al acopio de información y a la realización de estudios se les denomina "actividades sustantivas".

10. La segunda, ante la complejidad cada vez mayor de los problemas del desarrollo, ha sido el paso gradual de un enfoque sectorial a un enfoque intersectorial. Ahora bien, se ha reconocido que, pese a que los programas de las Naciones Unidas están organizados en gran medida de forma sectorial, lo mismo que sucede con el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas, en los sectores económico y social el enfoque interdisciplinario ha estado siempre presente en distintos grados en las actividades de las comisiones. Así pues,

esforzándose por aprovechar la ventaja natural de disponer de funcionarios que efectúan una labor interdisciplinaria que abarca diversos sectores, la CEPE, por ejemplo, otorga prioridad a programas intersectoriales como el análisis económico, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente y la energía. La CESPAP ha puesto en funcionamiento comités interinstitucionales y grupos de trabajo regionales que abarcan diversos campos de actividades multisectoriales, como el desarrollo rural integrado, el medio ambiente y el desarrollo, los recursos hídricos, las estrategias del desarrollo social, el perfeccionamiento de los recursos humanos, etc.

11. Ahora bien, en los dos o tres años últimos, el enfoque multisectorial de los problemas del desarrollo es mucho más pronunciado en las actividades de las comisiones regionales, en especial las de la CESPAP, que en 1992 adoptó una orientación programática temática. La CEPAL, que aplica un enfoque multidisciplinario desde hace años, ha preparado recientemente una serie de estudios intersectoriales, por ejemplo, "Transformación productiva con equidad" (1990); "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" (1991); "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado" (1992), y una publicación anual titulada "Preliminary overview of the Latin American and Caribbean Economy".

12. La tercera variación de importancia habida en las actividades de las comisiones regionales es su participación cada vez mayor en cuestiones de carácter político, conforme a la orientación, propuesta por el Secretario General en su informe "Un programa de paz", de buscar una mayor integración entre los sectores socioeconómicos y políticos de la Organización. A este respecto, cabe mencionar, por ejemplo, que la CEPAL copatrocinó la Reunión Regional para América Latina y el Caribe para la preparación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (San José, enero de 1993). También participó, aunque de manera marginal, en las iniciativas de fomento de la paz en El Salvador, realizando un análisis de las consecuencias económicas de los acuerdos de paz; además, prestó apoyo técnico a varios foros presidenciales, entre ellos, la Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano (Panamá, diciembre de 1992; Guatemala, noviembre de 1993), las reuniones de los Jefes de Estado del Grupo de Río (Buenos Aires, diciembre de 1992; y Santiago de Chile, noviembre de 1993) y la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador de Bahía, Brasil, julio de 1993). Merece la pena mencionar asimismo que la CEPAL ha prestado apoyo a debates sobre el TLC (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

13. Durante el año pasado, la CEPA prestó asistencia a las negociaciones de paz y las actividades de rehabilitación en Somalia. Desde la perspectiva de la prevención de conflictos, la CEPA está tratando de mejorar sus actividades de alerta temprana y análisis de la evolución social y económica cuando puede afectar la seguridad de los habitantes en su contexto más amplio y perjudicar la paz y la estabilidad en los planos nacional, subregional y regional. En el 28° período de sesiones de la Comisión (3 a 6 de mayo de 1993), se reconoció que la CEPA correspondía, en relación con Un programa de paz, una función de alerta temprana y rehabilitación y reconstrucción.

14. Por último, debe mencionarse que el aumento reciente del número de miembros de dos comisiones, la CEPE y la CESPAP, ha influido notablemente en sus respectivos mandatos. En los dos años últimos, el número de miembros de la CEPE

ha pasado de 34 a 54 y el de la CESPAP de 48 a 58 (comprendidos 10 miembros asociados) y ambas comisiones se han convertido en los foros de mayor dimensión de sus respectivas regiones. Los nuevos miembros, en particular los que ingresaron en las comisiones a raíz de la desintegración y la transformación sistemática de la parte oriental de la región de la CEPE, son países en transición y tienen problemas propios que hay que integrar en los programas de trabajo de las comisiones. Así pues, la asistencia a esos países, con miras a integrarlos en la economía europea y mundial, se ha convertido en parte integrante de la labor general.

B. Las ventajas comparativas de las comisiones regionales

15. Los cambios que se están produciendo tras el final de la guerra fría plantean, entre otras cosas, la posibilidad de que surjan nuevas modalidades de división nacional, regional e internacional del trabajo, atendiendo a las distintas ventajas comparativas. Este fenómeno tiene especial pertinencia para las actividades socioeconómicas de las Naciones Unidas, tanto más si se tienen en cuenta las graves dificultades financieras de las mismas. En esencia, prácticamente todo el problema de la descentralización al plano regional gira en torno a la cuestión de las ventajas comparativas de los órganos de la Secretaría pertinentes y de otras organizaciones internacionales que trabajan en esas mismas esferas de actividad.

16. En la actualidad, es de aceptación general que la capacidad de las comisiones regionales dimana de las siguientes ventajas comparativas que poseen:

a) Su proximidad a los gobiernos regionales;

b) Su capacidad de apreciar el cambio de las necesidades o el surgimiento de otras nuevas;

c) Su experiencia en abordar problemas de desarrollo complejos gracias a los conocimientos especializados multisectoriales que poseen;

d) Sus estrechos contactos y su red de centros de coordinación con distintos ministerios, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en diferentes sectores del desarrollo económico y social;

e) La estrecha colaboración de los países miembros, tanto en su condición de fuentes como de destino de la labor de análisis y las actividades operacionales, lo que obliga a las comisiones regionales a adaptarse permanentemente para atender las prioridades y necesidades nuevas de sus miembros;

f) Su experiencia de muchos años en lo que se refiere a establecer vínculos funcionales entre actividades sustantivas y operacionales. (Esta experiencia es asimismo característica, en distinto grado, de algunos departamentos, por ejemplo, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, y su antecesor, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo.)

17. Además de lo anterior, cada comisión regional tiene ventajas propias. Así, por ejemplo, se reconoce que la CESCAP tiene ventajas claras en cuanto a actividades operacionales en distintas esferas, como la energía, los recursos naturales, la teleobservación y los transportes[9]. Entre las ventajas comparativas de la CEPE frente a otras organizaciones de Europa figuran la de estar formada por más miembros, gracias a lo cual es un foro multilateral de la cooperación paneuropea en la esfera económica y esferas conexas, con una importante dimensión transatlántica. Esta función de la CEPE fue reafirmada en su 48° período de sesiones (19 a 27 de abril de 1993), hecho significativo habida cuenta de las numerosas organizaciones regionales que existen en la región. La CEPE posee además una capacidad demostrada de negociar convenios internacionales y otros documentos vinculantes entre sus Estados miembros. A juicio de muchos miembros de la CEPE, estas ventajas, reforzadas por su prolongada experiencia y reconocidos conocimientos especializados, le permiten ocuparse de los problemas regionales desde una perspectiva singular, y, por ello, puede desempeñar un importante papel complementando sobre problemas conexos la labor de otras instituciones y contribuyendo a la misma[10].

C. Las nuevas tareas de las comisiones

18. Desde hace varios años, el mundo ha sido testigo de cambios políticos, económicos y sociales espectaculares que han abierto nuevas oportunidades para una cooperación más estrecha dentro de la comunidad internacional, aunque también han planteado nuevos problemas.

19. Así, por lo que se refiere a la CEPA, las tareas a que en la actualidad debe hacer frente están relacionadas con el hecho de que las economías de varios países africanos están siendo asoladas por guerras interétnicas y civiles que acompañan su transición a una democracia multipartidista. La característica peculiar de África es el ser el único continente en que, desde 1980 a la fecha la producción económica decrece constantemente, con la disminución de los ingresos medios y el aumento de la pobreza y del hambre consiguientes. A finales de 1992 la deuda externa de África ascendía a 282.000 millones de dólares de los EE.UU., equivalentes al 350% de los ingresos globales por exportaciones del continente.

20. Se han determinado diez objetivos estratégicos para hacer frente a los problemas de África en el decenio de 1990: un marco continental negociado que propicie la seguridad, la estabilidad y la paz en la región; la creación de la Comunidad Económica Africana mediante la rápida aplicación del Tratado de Abuja; un programa global de fomento de la capacidad humana; la redefinición de la función del Estado en África; el desarrollo sostenible del potencial agropecuario del continente para alcanzar la seguridad alimentaria; el desarrollo sostenible de la base industrial basado en aumentar el valor añadido; la modernización de las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía para crear un mercado africano único; la participación efectiva en todas las consultas mundiales actuales sobre la futura división internacional del trabajo; un nuevo enfoque pragmático de la cooperación de África con los países en desarrollo y con los países adelantados; y la movilización de los necesarios recursos de capital.

21. En la región de la CEPE, la evolución reciente se ha caracterizado por la desintegración y transformación sistemática de Europa oriental y central y los países que formaban la ex Unión Soviética, lo cual no sólo ha dado lugar a situaciones radicalmente nuevas en los distintos países, sino que también ha creado nuevas leyes para regir lo que tradicionalmente se ha denominado las relaciones entre el Este y el Oeste. La decisión fundamental de los países de Europa central y oriental de optar por regímenes políticos democráticos y economías de mercado ha vuelto caduco el antiguo concepto de la cooperación entre países con regímenes sociales y económicos distintos.

22. Como ya se ha dicho, la desintegración de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia ha aumentado considerablemente el número de miembros de la CEPE, que han pasado de 34 hace dos años a 54 en la actualidad. El aumento es importante, no sólo por los números mismos, sino porque ha modificado radicalmente el carácter de los miembros que forman la CEPE. Hoy en día, la mitad de los miembros de la Comisión son países en transición, y todos ellos, según la Comisión, reúnen las condiciones para que el PNUD les asigne una CIP. A todos los efectos, muchos de ellos son países en desarrollo.

23. En este contexto, merece la pena señalar que los acontecimientos internacionales recientes, comprendidas las consecuencias para el sistema de las Naciones Unidas del proceso de transición en Europa oriental y central y en la Comunidad de Estados Independientes, figuraron entre los temas principales del programa del CAC en 1992. Entre las conclusiones del CAC al respecto, estaba la de que la prestación de asistencia a los Estados en transición era una cuestión que exigiría la adopción por todo el sistema de las Naciones Unidas de medidas colectivas centradas en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y las estructuras de una economía de mercado, la asistencia diplomática para la solución de controversias y la ayuda humanitaria[11]. En su resolución 48/181, la Asamblea General pidió al Secretario General que estudiara, mientras continuaba "la cooperación actual con las instituciones y entidades internacionales pertinentes, las posibles esferas de cooperación técnica y económica entre los países con economías en transición, así como con los países en desarrollo, para determinar la función que el sistema de las Naciones Unidas debe desempeñar en ese terreno con miras a fomentar una mayor participación de esos países en la economía mundial"[12].

24. En la región de la CESPAP, los recientes cambios políticos (el éxito de las elecciones libres y limpias en Camboya, la disminución de la magnitud e intensidad de la violencia en el Afganistán, el avance hacia la democracia en algunos países más) han mejorado considerablemente las perspectivas de la cooperación internacional y regional en pro del desarrollo, que están hallando nueva expresión en las estructuras en que se basa ese tipo de actividades. En este contexto, hay que mencionar que, desde hace varios años, el crecimiento del comercio intrarregional ha sido superior en todo momento al del comercio mundial. Ahora bien, la elevada tasa media de crecimiento de la región considerada en conjunto presenta variaciones enormes dentro de la región y dentro de cada país. Así pues, a la CESPAP preocupan muy particularmente la pobreza, los insuficientes niveles de atención de salud y nutrición, las elevadas tasas de crecimiento demográfico y el deterioro del medio ambiente de algunos países de la región.

25. En sus períodos de sesiones 49° (21 a 29 de abril de 1993) y 50° (5 a 13 de abril de 1994), la Comisión recalcó la necesidad apremiante de difundir el impulso en pro del desarrollo a todos los países de la región acreciendo el comercio, las inversiones y las capacidades de los distintos países. En este contexto, en su resolución 49/3, invitó a todos los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas interesados, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, regionales y subregionales, a los organismos multilaterales de financiación, los organismos bilaterales de ayuda y los gobiernos donantes, a prestar asistencia técnica y financiera a las economías menos adelantadas, insulares en desarrollo y desfavorecidas de la región que estén en transición, para alcanzar los objetivos de la Declaración de Teherán sobre el fortalecimiento de la cooperación regional en favor de una industrialización impulsada por la tecnología en Asia y el Pacífico[13].

26. Asimismo en su 49° período de sesiones, la Comisión observó que había posibilidades de que participara en la fijación de los parámetros socioeconómicos de las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en la región y para ampliar el mandato de la CESPAP en lo que se refiere a las actividades humanitarias de emergencia. A este respecto, cabe señalar que el Departamento de Asuntos Humanitarios y las comisiones están examinando si convendría crear, en el momento oportuno, un vínculo entre la asistencia humanitaria y la reconstrucción económica y social, aspectos a propósito de los cuales la Comisión habrá de desempeñar un papel.

27. En la región de la CEPAL ha habido señales esperanzadoras y graves problemas en la esfera del desarrollo, a saber: consolidación de regímenes políticos de participación pluralista y enraizamiento paulatino de la democracia en la mayoría de los países; mejora de la gestión macroeconómica; transformación gradual de los sectores productivos; mayor competitividad internacional y mejora de la capacidad empresarial; mejora de las tasas de ahorro e inversión; por último, empeño renovado de cooperación intrarregional. Los problemas principales son los constituidos por un ajuste económico sumamente regresivo, una mayor difusión de la pobreza, la agudización de la desigual distribución de los ingresos y el empeoramiento de las desigualdades sociales.

28. En Asia occidental, donde la crisis del Golfo ha constituido un revés, para la cooperación regional, la necesidad de restablecer la confianza en la labor colectiva y la cooperación ocupó el primer plano de las preocupaciones y problemas a que se enfrenta la CESPAO. Otro gran problema de la región es el de los recursos naturales, esto es, la insuficiencia en materia de planificación y ordenación de sus recursos hídricos, energéticos y minerales. La escasez de recursos hídricos, la desigual distribución de las fuentes de energía y la inexistencia de estrategias nacionales y regionales sistemáticas para equilibrar la protección del medio ambiente con el desarrollo y la explotación de los recursos naturales complican las tareas de los Estados Miembros al respecto.

29. Cabe añadir a lo dicho que en los últimos años ha renacido el interés por acuerdos de integración centrados en mercados comunes, uniones aduaneras o zonas de libre comercio, como se ve por los siguientes ejemplos: el proceso de cooperación en el marco de la cooperación económica en Asia y el Pacífico, los debates sobre el Cónclave Económico del Asia Oriental, la reciente decisión de la ASEAN de crear una zona de libre comercio, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional y el Comité del Mekong, que son otros tantos

esfuerzos para fomentar una cooperación más estrecha entre países cuyos intereses son similares. También se están reforzando las agrupaciones encaminadas a mejorar la cooperación económica entre los países en desarrollo. Han aparecido grandes espacios económicos en los que intervienen socios comerciales importantes, que podrían contribuir a la liberalización del comercio y, gracias a los efectos de crecimiento producidos, dotar de nuevo dinamismo al sistema multilateral.

30. Ahora bien, si en su funcionamiento no se atienen como conviene a los principios, normas y disciplinas del multilateralismo, podrían volcarse en sí mismos, hacer soportar a terceros la carga del ajuste, ocasionar desviaciones de las corrientes comerciales y otros problemas a otros países y aumentar las posibilidades de controversias y tensiones en torno al comercio. A este respecto, es menester aplicar el principio de la capacidad auxiliar, es decir que se debe encomendar la misión de resolver un problema al nivel en que se pueda abordar con más eficacia. Este importante principio conlleva una división del trabajo y una distribución de facultades determinadas en diversos planos: nacional, regional y mundial. Con respecto a los problemas regionales citados, no cabe duda de que las comisiones regionales pueden desempeñar un papel.

31. Como se deduce de lo anterior, las comisiones regionales se enfrentan a problemas sin precedentes en las esferas política, económica y esferas conexas, por lo que es inevitable preguntarse si las comisiones, con los recursos que tienen en la actualidad, pueden contribuir a resolverlos eficazmente.

32. El Inspector coincide con el Secretario General en que las comisiones regionales son un activo de características únicas y en que pueden hacer una importante contribución al fomento de la cooperación para el desarrollo. En momentos en que la clave de la solución de conflictos y del progreso económico y social en tantos ámbitos reside en una mayor cooperación regional, hay que explotar mejor el potencial de las comisiones regionales y de sus secretarías en beneficio de los territorios que abarcan y de la Organización en conjunto. De hecho, toda mejora de la eficacia de las comisiones regionales hará que la labor de las Naciones Unidas tenga efecto máximo en el sector del desarrollo económico y social y en aspectos conexos, lo cual depende, a su vez en gran medida, de que se les dote de recursos financieros y humanos suficientes. A continuación, examinaremos sus recursos actuales y su evolución en los cuatro bienios últimos.

D. Los recursos de las comisiones

a) Recursos financieros

33. Las comisiones regionales llevan a cabo un porcentaje considerable de las actividades económicas, sociales y conexas de las Naciones Unidas. Sus consignaciones con cargo al presupuesto ordinario ascienden al 44% o 45% de las correspondientes a esos sectores. En cuanto al porcentaje global de la financiación general de la Organización que corresponde a las comisiones según los cálculos de las Naciones Unidas, ascenderá a cerca del 7,2% en el período presupuestario de 1994-1995, cifra que representará un aumento en comparación con el bienio anterior, pero aún será inferior a la de los períodos de 1990-1991 (7,6%) y 1988-1989 (8,3%). En el cuadro 1 infra se expone la evolución de los

recursos generales puestos a disposición de las comisiones regionales en el período comprendido entre 1988 y 1995.

Cuadro 1

Recursos financieros de las comisiones económicas regionales

(En millones de dólares EE.UU.)

Comisiones regionales (secciones del presupuesto)	Consignación revisada para 1988-1989		Consignación revisada para 1990-1991		Consignación revisada para 1992-1993		Estimaciones para 1994-1995	
	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios	Presupuesto ordinario	Recursos extrapresupuestarios
CEPA (Sección 15)	51,2	27,9	59,1	37,2	72,0	34,3	82,7	35,0
CEPE (Sección 17)	34,6	4,1	37,7	4,9	42,5	7,3	46,3	6,0
CEPAL (Sección 18)	42,8	24,3	57,4	26,8	67,3	28,6	90,0	13,3
CESPAP (Sección 16)	35,8	39,1	41,5	43,0	55,3	31,4	64,7	25,3
CESPAO (Sección 19)	36,8	4,5	42,6	5,4	45,3	2,7	43,2	3,0
Total parcial Comisiones	201,2	99,9	238,3	117,3	282,4	104,3	326,9	82,6
Total Naciones Unidas	1 444,3	2 164,1	1 752,4	2 945,6	1 996,4	3 083,6	2 228,8	3 419,6

Fuente: Documentos del proyecto de presupuesto por programas para los respectivos bienios.

34. De ese cuadro 1 se desprende que, de 1988 a 1993, el presupuesto ordinario agregado de las comisiones correspondió entre el 13,9% y el 14,1% del presupuesto ordinario de la Organización. En 1994-1995, aumentará hasta el de 14.6%, en particular por la redistribución de los recursos correspondientes al programa ordinario de cooperación técnica (véanse los párrafos 154 a 156 infra).

35. Las consignaciones del presupuesto ordinario para las distintas comisiones no han evolucionado uniformemente. Como se desprende del cuadro 2 infra, en 1988-1989, las tasas de crecimiento real fueron negativas en todas las comisiones regionales, lo cual puede atribuirse fundamentalmente a la disminución de los viajes de funcionarios, los servicios de consultores, la impresión externa, etc. En el caso de algunas comisiones, por ejemplo, ese crecimiento negativo estuvo precedido por muchos años de presupuestos de crecimiento nulo; en el de la CEPE, por ejemplo, desde 1976. En 1990-1991, un crecimiento nulo en términos reales fue la nota característica de tres comisiones regionales (CESPAP, CEPE y CESPAO), mientras que los recursos de las otras dos aumentaron en porcentajes insignificantes (CEPA, 0,3%, y CEPAL, 0,9%). En 1992-1993, únicamente la CESPAO mantuvo un presupuesto de crecimiento nulo, mientras que aumentaron los recursos

de otras comisiones (CEPAL, 0,7%; CEPE, 1,3%; CESPAP, 2,0%, y CEPA, 2,7%). En el bienio actual la CEPA tendrá la tasa de crecimiento más elevada (2,7%), seguida por la CEPAL (2,1%), la CESPAP (1,5%) y la CEPE (0,5%).

Cuadro 2

Tasa de crecimiento real de los presupuestos ordinarios de las comisiones

Comisión / Bienios	Tasa de crecimiento real (%)				
	CEPA	CEPE	CEPAL	CESPAP	CESPAO
1988-1989	(0,1)	(0,9)	(1,0)	(0,7)	(1,1)
1990-1991	0,3	0,0	0,9	0,0	0,0
1992-1993	2,7	1,3	0,7	2,0	0,0
1994-1995	2,6	0,5	2,1	1,5	0,4

Fuente: Documentos del proyecto de presupuesto por programas para los respectivos bienios.

36. Pese al ligero aumento de las asignaciones presupuestarias del bienio actual, las comisiones regionales seguirán teniendo dificultades para llevar a cabo sus actividades ordinarias. Por ello, en el 28° período de sesiones de la CEPA, la Conferencia de Ministros pidió a la Asamblea General que facilitara a la Comisión los recursos presupuestarios necesarios para que pudiera, concretamente:

- Realizar con eficacia y eficiencia la primera evaluación de mitad de período del Segundo Decenio de las Naciones Unidas del Transporte y las Comunicaciones en África, en 1994, conforme a lo estipulado en la estrategia de ejecución;

- Organizar dos seminarios regionales para difundir la estrategia y promover los objetivos del Segundo Decenio[14];

- Efectuar actividades encaminadas a reforzar la cooperación industrial en el contexto del Decenio del Desarrollo Industrial para África[15];

- Revisar las actividades correspondientes al subprograma de la Comisión sobre mejora de sistemas de información[16];

- Estabilizar la financiación de los puestos esenciales de la plantilla del IDEP[17].

37. Durante la segunda parte del 33° período de sesiones del CPC (6 a 22 de octubre de 1993), varias delegaciones opinaron que el nivel de crecimiento del presupuesto de la CEPA para 1994-1995 no condecía con las tareas que había que

realizar. Se expuso una opinión similar a propósito de los presupuestos de la CEPE y de la CESPAP, sobre todo teniendo en cuenta su mayor volumen de trabajo y el aumento del número de sus miembros[18].

38. Los recursos extrapresupuestarios de las comisiones constituyen una fracción mínima de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas. Además, a lo largo de los años, el porcentaje correspondiente a las comisiones regionales ha disminuido constantemente. Como se ve en el cuadro 1, en 1988-1989 era de cerca del 4,6% de los recursos extrapresupuestarios de la Organización; en 1990-1991, el 4,0%; en 1992-1993, el 3,4%. En 1994-1995 está previsto que disminuya aún más, hasta cerca del 2,4%, y, en cifras absolutas, estará muy por debajo de la cifra inferior del período comprendido entre 1988 y 1995. En el bienio actual, el porcentaje de recursos extrapresupuestarios a disposición de las comisiones regionales constituirá cerca del 25% de su financiación total, frente al 33,2% en 1988-1989, el 33,7% en 1990-1991 y el 27% en 1992-1993.

39. En cuanto a las comisiones consideradas individualmente, el cuadro 1 muestra que, calculados en dólares corrientes de los Estados Unidos, los recursos extrapresupuestarios aumentarían sólo en los casos de la CEPA (1,9%) y de la CESPAO (10,2%); Los de otras comisiones, en cambio, disminuirían. Los recursos extrapresupuestarios de la CESPAP en 1994-1995 se reducirían en casi el 20%, tras haber disminuido cerca del 26,9% en el bienio anterior. En 1994-1995, los recursos extrapresupuestarios de la CEPAL representarían menos de la mitad de la cantidad de que dispuso en 1992-1993.

40. A este respecto, también hay que mencionar que disminuiría la financiación extrapresupuestaria de fuentes bilaterales y multilaterales, en particular del PNUD y el FNUAP. Pese a ello, el PNUD sigue siendo la fuente más importante de financiación de proyectos de cooperación técnica ejecutados por las comisiones regionales. El apoyo del FNUAP, constituido, entre otras cosas, por la financiación de diversos puestos del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales, disminuiría al haberse creado los equipos de apoyo del FNUAP, a los que se ha trasladado a asesores regionales cuyos puestos financia el Fondo y que anteriormente estaban destinados en las comisiones regionales.

41. Como se deduce de lo anterior, la disminución de los recursos extrapresupuestarios afecta más gravemente a las actividades de cooperación técnica de la CESPAP y la CEPAL. En concreto, tienen en la actualidad graves limitaciones financieras el CELADE y las instituciones regionales de la CESPAP, a saber, el Centro de Asia y el Pacífico para la Transferencia de Tecnología, el Centro regional de coordinación para la investigación y el desarrollo en materia de cereales secundarios, legumbres, raíces y tubérculos en las zonas tropicales húmedas de Asia y del Pacífico, el Instituto de Estadística para Asia y el Pacífico y la Red Regional de Maquinaria Agrícola.

42. La reducción de los recursos asignados a las comisiones regionales para actividades en materia de población les preocupa muy especialmente. Las principales quejas de las comisiones regionales en lo que respecta a la reducción de la financiación del FNUAP son: a) la grave disminución de su capacidad actual de abordar los problemas demográficos; b) la duplicación de esfuerzos; c) la falta de relación entre las actividades de investigación efectuadas por las comisiones regionales y los servicios de asesoramiento que prestan los equipos de apoyo del FNUAP, lo que influye en la calidad de éstos; y

d) el que las actividades de los equipos de apoyo del FNUAP no alcancen a todos los miembros y miembros asociados de las comisiones, siendo así que éstos pueden desempeñar un papel útil en todas las cuestiones demográficas. En este contexto, cabe observar, por ejemplo, que en la Declaración de Bali, aprobada en la Cuarta Conferencia sobre Población para Asia y el Pacífico (19 a 27 de agosto de 1992), se amplió el mandato de la secretaría de la CESPAP, encargándole de prestar asistencia a los países de la región en lo relativo a solucionar diversos problemas demográficos.

43. El FNUAP expone tres motivos fundamentales para la creación de los equipos de apoyo: a) reunir a expertos de los organismos de las Naciones Unidas en una sola oficina, lo que mejora la coordinación de sus actividades; b) disminuir el personal administrativo y de apoyo; y c) funcionar bajo la supervisión directa del FNUAP.

44. El Inspector observa que en el programa de trabajo de la DCI para 1994-1995 se prevé un estudio a fondo de las nuevas relaciones entre el FNUAP y las comisiones económicas regionales. Ese estudio, junto con una evaluación a fondo de los servicios de apoyo técnico, encargada por el FNUAP, ayudará a determinar si la colaboración actual a propósito de los equipos de apoyo del FNUAP es comparable a las disposiciones anteriores sobre cooperación, mediante las cuales las comisiones económicas regionales eran los organismos de ejecución de los proyectos regionales sobre demografía y de los proyectos nacionales en ese mismo terreno que tenían una prolongación regional concreta.

*

* *

45. Para concluir, el Inspector desea observar que los gastos de cooperación técnica de las comisiones regionales ascienden únicamente al 4% de los gastos de cooperación técnica de la Organización, lo que corresponde al papel marginal que las comisiones desempeñan en las actividades operacionales de ésta. A juicio del Inspector, queda amplio campo para que las comisiones regionales intervengan más en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

46. De hecho, en los últimos años se ha multiplicado la demanda de actividades de cooperación técnica por parte de los miembros y miembros asociados de las comisiones regionales, al haber aumentado el número de miembros, haber aparecido las economías en transición desfavorecidas, haberse producido nuevas iniciativas regionales en el terreno de la cooperación económica y plantearse con apremio la necesidad de que el desarrollo no sea perjudicial para el medio ambiente y sea sostenible. Así pues, en todas las regiones geográficas existe una demanda creciente de las actividades de cooperación técnica de las comisiones regionales.

47. Como se espera que sigan disminuyendo las contribuciones del PNUD y del FNUAP a los programas de cooperación técnica de las comisiones regionales, el problema de conseguir un apoyo mayor de donantes bilaterales y de hallar otras modalidades de obtención de recursos se plantea en la actualidad con suma urgencia. Al respecto, debe recordarse que, en muchas ocasiones, la Asamblea General, los períodos de sesiones de las comisiones regionales y otros órganos intergubernamentales han expresado su grave preocupación por la insuficiencia de

los recursos disponibles para las actividades operacionales. Así, por ejemplo, la Asamblea General, en sus resoluciones 44/211 y 47/199, subrayó "la necesidad de incrementar considerablemente los recursos destinados a las actividades operacionales para el desarrollo en forma previsible, continua y segura, y en consonancia con las crecientes necesidades de los países en desarrollo"[19].

48. Sin perjuicio de los intentos de conseguir aumentar la financiación por parte de donantes bilaterales, debe reconocerse, empero, que las organizaciones internacionales y los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a demandas que a menudo superan con mucho su capacidad de allegar nuevos fondos. La necesidad de asignar cuidadosamente los limitados recursos de los Estados Miembros a las actividades más beneficiosas es en la actualidad más apremiante que nunca. Las nuevas pautas negativas de las corrientes de recursos para ayuda al desarrollo en todo el mundo, comprendida la AOD - en la actualidad, estancada - de los países donantes, refleja de modo directo esta situación.

49. En cuanto a los otros posibles métodos de obtención de recursos, cabe aplicar sistemas revisados y modificados de asignaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. En este contexto, debe recordarse que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1992/43, recomendó que todos los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo, cuando prepararan sus programas de cooperación técnica, coordinasen su labor con las comisiones regionales a fin de conseguir un aprovechamiento mejor y más cabal de los recursos disponibles y una mayor coherencia de la acción y, en consecuencia, efectos mayores y más concentrados[20].

50. A las comisiones regionales corresponde además una función activa al respecto. Así, por ejemplo, en el 15° período de sesiones de la CESPAP, algunas delegaciones propusieron que la secretaría estudiase la conveniencia de una estrategia de multiplicación de los recursos analizando muy de cerca las actividades de otros organismos de las Naciones Unidas, en particular el PNUD, en la región, y, además, que la secretaría entablara un serio diálogo con el PNUD y el BAsD[21].

51. Una de las formas eficaces de hacer un uso óptimo de recursos finitos y de evitar toda duplicación de tareas en las regiones sería que las comisiones regionales y los programas de ámbito mundial, como el PNUMA, el CNUAH y la UNCTAD (en los párrafos 42 a 44 supra nos referimos al caso del FNUAP), estableciesen dependencias conjuntas en los lugares en que esos programas dispusieran de oficinas regionales o tuviesen el propósito de reforzarlas. La experiencia de muchos años de la División CEPE/FAO de Agricultura y de la Madera y de la División CESPAO/FAO de Agricultura, por ejemplo, muestra que los acuerdos de este tipo entre las comisiones regionales y los programas mundiales pueden dar buenos resultados y no resultar onerosos a los participantes en ellos. Se debe alentar a los organismos especializados y a los programas mundiales a que creen dependencias o divisiones conjuntas con las comisiones regionales para aplicar un enfoque más sistemático a la asistencia que prestan.

52. La ejecución de proyectos mediante una mayor cooperación con otras instituciones pertinentes en la esfera de las actividades económicas, sociales y conexas de las respectivas regiones es otra posibilidad de emplear de forma más eficaz y efectiva los limitados recursos de las comisiones. Por sus limitaciones financieras, cada vez adquiere más importancia la complementariedad de las

acciones que llevan a cabo esas instituciones y las comisiones regionales. Así pues, el Inspector opina que la labor de las comisiones debería tener en cuenta las actividades de otros organismos regionales de las Naciones Unidas y de las organizaciones mundiales (por ejemplo, las instituciones financieras multilaterales), los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esos campos o sobre aspectos conexos. Las comisiones regionales deberían hacer un inventario de esas organizaciones y un análisis de sus esferas de competencia y programas de trabajo, los que les ayudaría a: a) determinar las actividades en que las comisiones regionales pueden actuar con más eficacia y, a partir de ahí, determinar prioridades; b) establecer una cooperación más estrecha con ellas; y c) conseguir que las actividades fuesen complementarias.

53. A juicio del Inspector, las comisiones regionales deberían centrar cada vez más sus recursos en las esferas prioritarias en que pueden efectuar una contribución singular e importante y, o bien reajustar, o bien descartar, actividades que no correspondan a esa categoría. Aprovechando a fondo sus ventajas comparativas, comprendidos los conocimientos especializados multisectoriales, las comisiones deberían esforzarse por llegar a ser centros de excelencia de actividades específicas de carácter regional o subregional, o bien de actividades de ámbito nacional que tengan una prolongación regional.

b) Recursos humanos

Cuadro 3

Recursos humanos de las comisiones regionales de las Naciones Unidas

(presupuesto ordinario)

Puestos / Comisiones	1988-1989			1990-1991			1992-1993			1994-1995*		
	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Total	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Total	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Total	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Total
CEPA	222	377	599	211	374	585	220	375	595	221	377	598
CEPE	114	92	206	114	92	206	115	92	207	115	92	207
CEPAL	178	345	523	176	345	521	178	345	523	180	346	526
CESPAP	180	314	494	180	314	494	181	314	495	181	327	508
CESPAO	98	188	286	99	188	287	99	188	287	102	187	289
Total	792	1 316	2 108	780	1 313	2 093	793	1 314	2 107	799	1 329	2 128

Fuente: Documentos presupuestarios de las Naciones Unidas.

* En las cifras de 1994-1995 no figuran los puestos adicionales que se pondrán a disposición de las comisiones regionales gracias a la descentralización de actividades relativas a la energía y a los recursos naturales.

54. En el cuadro 3 se exponen a grandes rasgos los recursos humanos de las comisiones regionales, conforme figuran en los documentos oficiales a disposición de los Estados Miembros. Según esos datos, durante el período de 1994-1995, no habrá ningún cambio significativo del número de funcionarios cuyos puestos se financian con cargo al presupuesto ordinario.

55. La situación de los recursos humanos difiere de una comisión regional a otra, si bien las que más dificultades tienen son la CEPE y la CESPAO, porque durante el decenio en que su presupuesto ha tenido un crecimiento nulo no ha aumentado el número de funcionarios de la CEPE y además, a consecuencia de las reducciones presupuestarias de 1989, la CEPE perdió el 12% de sus puestos de plantilla (en total, 27). En la actualidad, con 207 puestos de plantilla, la CEPE es la comisión regional más pequeña, además de disponer del menor número de puestos extrapresupuestarios.

56. La CEPE, la CESPAP y la CESPAO han mantenido hasta hace poco tasas de vacantes muy elevadas, que las secretarías de las comisiones atribuyen fundamentalmente a la suspensión de la contratación en 1987 y a la aplicada más recientemente y al reducidísimo número de excepciones autorizadas. En el caso de la CESPAO, las principales causas de las elevadas tasas de vacantes son, además de lo expuesto, la incertidumbre sobre el lugar en que ha de estar la sede de la secretaría y el hecho de que algunos Estados Miembros no hayan utilizado sus cupos para cubrir puestos de carácter técnico[22].

57. En los períodos de sesiones de las comisiones, entre ellos el 17° período de sesiones de la CESPAO[23] y los períodos de sesiones 47° y 48° de la CEPE, se plantearon repetidas veces los problemas de las elevadas tasas de vacantes y de sus consecuencias en la ejecución de los programas mundiales. A modo de ejemplo, la CEPE, en su 47° período de sesiones, aprobó la decisión B (47) sobre la asignación de recursos suficientes a los sectores prioritarios de la CEPE, que fue comunicada directamente al Secretario General, para expresar la grave preocupación de la Comisión al respecto. En su decisión E (48), la Comisión manifestó una vez más su preocupación por el número de vacantes del cuadro orgánico sin cubrir, lo que dificultaba notablemente la labor técnica y práctica de importancia para los Estados Miembros y la capacidad de la secretaría de atender las necesidades crecientes de los países en transición. Ante esa situación, la Comisión expuso los problemas de procedimiento con que se había tropezado para contratar a personal calificado y reafirmó la importancia que los Estados Miembros atribuían a la adopción de medidas urgentes para proporcionar los recursos que exigen la eficiencia y eficacia de la CEPE.

58. En el 33° período de sesiones de la CEPE, algunas delegaciones expresaron su preocupación por el elevado nivel de puestos vacantes en las comisiones regionales, especialmente en la CEPE, y por las consecuencias de esa situación en el rendimiento de las comisiones[24].

59. La División de Presupuesto de la Secretaría de las Naciones Unidas informó al Inspector de que se habían cubierto recientemente varias vacantes de las comisiones regionales, lo que había disminuido las tasas de vacantes. Ahora bien, la CESPAO y la CESPAP siguen manteniendo tasas de vacantes considerablemente superiores a la tasa general (en 1993, el 7,6% de los puestos del cuadro orgánico y el 1,6% de los del cuadro de servicios generales).

A finales de mayo de 1994, había las siguientes tasas de vacantes en las comisiones regionales:

	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales
	(En porcentaje)	
CEPA	5,8	3,8
CEPE	6,1	3,4
CEPAL	5,5	1,7
CESPAP	12,0	6,1
CESPAO	15,3	8,0

60. Merece la pena señalar, empero, que en el cuadro 3 no figuran el número de oficiales subalternos del cuadro orgánico ni el de expertos el costo de cuyos servicios no es reembolsable. Como ya se dijo en un informe anterior de la DCI (véase el documento JIU/REP/90/3), los funcionarios de la Sede desconocían el número exacto de personas que trabajaban en las comisiones regionales, pues éstas no tienen obligación de informar acerca de las dos categorías de funcionarios mencionadas. Tampoco conocían con precisión el número de funcionarios del cuadro orgánico de las comisiones. A juicio del Inspector, ambos factores dificultan la rendición de cuentas y la realización de informes, aspectos ambos que hay que mejorar. En este contexto, cabe recordar que en la resolución 48/218 se recomendó al Secretario General que estableciera un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1° de enero de 1995.

II. INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN AL NIVEL REGIONAL EFECTUADOS EN EL PASADO

61. El proceso de reforma de la estructura y las funciones de las Naciones Unidas prácticamente es constante. Durante años, a partir del primer decenio de la existencia de la Organización, diversos grupos de expertos y organismos intergubernamentales han examinado el funcionamiento de las Naciones Unidas en los sectores económico y social y han formulado recomendaciones para efectuar cambios, entre ellas las relativas a la descentralización al nivel regional. No obstante, han sido pocas las de efecto perdurable.

62. En el decenio de 1970 las Naciones Unidas iniciaron uno de sus proyectos más ambiciosos para reestructurar el mecanismo institucional de la cooperación económica internacional. Dos objetivos fundamentales apuntaban a garantizar lo siguiente:

a) Un enfoque más amplio de la asistencia para el desarrollo mediante una mejor coordinación entre los órganos de las Naciones Unidas encargados de las actividades de ese tipo, y

b) Una mayor descentralización de las actividades llevadas a cabo en la Sede.

De haberse alcanzado el segundo de los objetivos mencionado se habría podido ubicar a algunos elementos de programa y al personal pertinente más cerca del lugar de las actividades en especial de las comisiones regionales.

A. El estudio sobre la capacidad y sus efectos

63. El estudio sobre la capacidad[25] conocido también como "informe Jackson" constituyó un marco para las actividades de reestructuración en el decenio de 1970. Básicamente, en el informe se recomendaba una reforma institucional fundamental del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y se proponían dos innovaciones: a) un sistema integrado de programación, llamado Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y b) el modelo teórico de un sistema de información.

64. De conformidad con el Ciclo de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, casi el total de recursos previsto durante el período se reservó para los programas por países y se asignó a cada país una "cifra indicativa de planificación" (CIP). El resto se asignó a proyectos regionales y mundiales.

65. Debido a las críticas a la estructura del sistema contenidas en el informe, la Sede se reorganizó totalmente creándose cuatro oficinas regionales dedicadas a las actividades de los países de África al sur del Sáhara, Asia, América Latina y África del norte y el Oriente Medio. En consecuencia, la orientación regional se hizo más pronunciada en las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.

66. En diciembre de 1970 la Asamblea General aprobó la resolución 2688 (XXV) sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esta resolución incorporó el consenso alcanzado en 1970 con respecto a la forma en que el PNUD debía funcionar y relacionarse con los organismos especializados y otras partes del sistema. En virtud de esa resolución se inició la aplicación del criterio de la programación por países y la ejecución de las actividades operacionales consiguientes. La idea de que el PNUD sea un fondo central del sistema de las Naciones Unidas también puede remontarse al consenso de 1970.

B. La resolución 32/197 y su aplicación

a) Mandato de las comisiones

67. En 1975, el grupo de expertos establecido por la resolución 3343 (XXIX) de la Asamblea General publicó un informe titulado "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial"[26]. Ese informe proporcionaba el marco para la reestructuración y abarcaba temas de fondo y de forma.

68. En 1977, al aprobar la resolución 32/197, la Asamblea General emprendió otra importante labor de reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas. Esta reestructuración, que supuso dos años de arduas negociaciones y debates, estuvo estrechamente ligada al Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, originado en los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General sexto y séptimo,

celebrados en 1974 y 1975, respectivamente. En esa resolución se disponía un gran número de cambios, algunos estructurales, en el funcionamiento de las Naciones Unidas, entre ellos la creación del puesto de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. Además se disponían cambios en el funcionamiento de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros foros de negociación.

69. A los fines del presente informe, cabe observar que la sección IV del anexo de la resolución 32/197 contenía la enunciación legislativa más amplia de las contribuciones previstas de las comisiones regionales efectuada por la Asamblea con posterioridad a la aprobación de sus mandatos.

70. Por ejemplo, en el párrafo 19 de la mencionada sección se disponía que "debería permitirse a las comisiones regionales que desempeñaran plenamente su función, bajo la autoridad de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, como centros principales de desarrollo económico y social general para sus regiones respectivas dentro del sistema de las Naciones Unidas, teniendo debidamente en cuenta las funciones de los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas en esferas sectoriales concretas y la función coordinadora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en lo tocante a las actividades de cooperación técnica"[27]. Al designar a las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y social general", la resolución 32/197 encuadró, en realidad, las relaciones entre el centro y las regiones en las estructuras económica y social de las Naciones Unidas en nueva perspectiva, en la cual se pedía a las comisiones regionales que desempeñaran para sus miembros regionales un papel análogo al desempeñado a nivel mundial por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General en los sectores económico y social.

71. En el párrafo 20 de la resolución 32/197 se establecía que las comisiones regionales "deberían ocuparse de la dirección de los esfuerzos conjuntos y tener a su cargo la coordinación y la cooperación a nivel regional"[28], teniendo en cuenta las necesidades y condiciones especiales de sus regiones respectivas. Se establecía además que las comisiones regionales podrían convocar reuniones periódicas, cuando fuese necesario, con objeto de aumentar la coordinación de las actividades económicas y sociales pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en sus regiones respectivas.

72. De capital importancia para las comisiones regionales era la parte de la resolución relativa al robustecimiento de las relaciones entre las comisiones regionales y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluida la concertación de arreglos pertinentes "para que las comisiones regionales pudieran participar activamente en las actividades operacionales realizadas a través del sistema de las Naciones Unidas"[29]. En la resolución se disponía además que debería delegarse la autoridad necesaria y preverse asignaciones presupuestarias y financieras suficientes para que las comisiones pudiesen desempeñar con eficacia sus nuevas funciones (párr. 26).

b) Aplicación

i) Descentralización

73. La aplicación de las disposiciones de la resolución relativas a las comisiones regionales fue luego objeto de un examen detallado por parte del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General. Como resultado de ese examen, la Asamblea y el Consejo aprobaron una serie de resoluciones, entre ellas las resoluciones de la Asamblea General 33/202, de 29 de enero de 1979[30] y 37/214, de 20 de diciembre de 1982[31], cuyo tema principal era el proceso de descentralización y el papel de las comisiones regionales en el campo de la asistencia técnica. Por ejemplo, en la resolución 33/202 se concedió a las comisiones regionales el carácter de organismos de ejecución (parte V, párr. 3).

74. Al considerar las actividades apropiadas para la descentralización, el Secretario General se ha preocupado por mantener y reforzar el carácter integrado del papel y las funciones de las Naciones Unidas en su conjunto y por evitar una fragmentación excesiva de las actividades a nivel regional o mundial. En el informe que presentó a la Asamblea General, en 1984, el Secretario General identificó además cuatro tipos concretos de actividades que se podían descentralizar: a) las que requieren investigación empírica y análisis de datos e información principalmente en el contexto regional/subregional; b) actividades complementarias a nivel regional, subregional y nacional correspondientes a años y aniversarios internacionales y a conferencias mundiales; c) actividades destinadas a la preparación de inventarios de las capacidades y posibilidades a nivel regional, subregional y nacional, por ejemplo, inventarios de instituciones y organismos tecnológicos en el programa de ciencia y tecnología, y d) actividades encaminadas a promover la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo[32].

75. No obstante, este proceso de descentralización no produjo ninguna redistribución importante del personal de las Naciones Unidas en las oficinas exteriores. No se trata de un hecho totalmente sorprendente, ya que los puestos se establecían dentro del contexto de programas determinados y, por la índole del proceso, ni los puestos ni el personal titular de la Sede resultaban fáciles de redistribuir[33].

76. En un informe presentado en 1988 al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, un consultor independiente, refiriéndose a la aplicación de la resolución 32/197, observó que las tendencias a la centralización del sistema de las Naciones Unidas, tanto en lo que se refería al incremento del personal de la Sede como a la detallada dirección central de los programas y la administración, habían seguido afirmándose[34]. Observó además que si bien en las comisiones regionales había habido cierto incremento de las funciones directivas y del personal conexo en los sectores financiero, administrativo y de personal, a ese aumento había acompañado otro aun mayor del personal directivo en la Sede de Nueva York con la justificación de que era necesario vigilar cuidadosamente la actuación del personal administrativo que se había incrementado en las comisiones regionales[35].

77. Si bien es cierto que la descentralización de las actividades de la Sede de las Naciones Unidas a favor de las comisiones regionales sólo ha sido limitada hasta ahora, ha habido una descentralización mucho mayor del nivel mundial al

nivel regional en diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas que dieron por resultado el establecimiento de sus propios programas y oficinas en los planos regional, subregional y nacional. Sin embargo, esta descentralización se ha llevado a cabo de manera fragmentaria y poco coordinada y, por consiguiente, sin eficacia y suplicando esfuerzos. Ahora bien, si a nivel de los países la descentralización fue seguida de intentos destinados a consolidar esas iniciativas independientes mediante el mecanismo de los coordinadores residentes, en el plano regional todavía no se han hecho intentos similares.

78. En un informe reciente titulado "Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/92/6), la Dependencia Común de Inspección llegó a la conclusión de que "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"[36]. El autor del presente informe comparte plenamente este punto de vista.

ii) Dirección de los esfuerzos conjuntos y coordinación

79. Con respecto a la función de las comisiones regionales relativa a la dirección de los esfuerzos conjuntos y a la coordinación, cabe observar que han hecho algunos intentos encaminados a establecer centros de enlace para la cooperación en sus respectivas regiones. En verdad, las comisiones regionales han tomado la iniciativa de efectuar consultas periódicas entre organismos en ciertas zonas. Por ejemplo, en cumplimiento de sus funciones de coordinación, la CEPA ha establecido vínculos para la programación conjunta y vínculos de trabajo oficiales con varios organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas, entre ellos la FAO, la UNESCO y el FNUAP. Además, la CEPA desempeñó un papel principal en la formulación y la aplicación del Decenio del Transporte y las Comunicaciones en África y en la preparación y la adopción por la Asamblea General del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África. Un papel similar ha desempeñado la CEPE en lo relativo al transporte de mercancías peligrosas. La CESPAP ha organizado y ha estado dirigiendo comités y grupos de trabajo interinstitucionales regionales dedicados a diversas esferas de actividades multisectoriales, por ejemplo, desarrollo rural integrado, medio ambiente y desarrollo de recursos hídricos, estrategias de desarrollo social, desarrollo de los recursos humanos, etc. En términos generales, sin embargo, el papel de las comisiones regionales en lo relativo a la dirección de los esfuerzos conjuntos y a la cooperación ha seguido siendo de un carácter predominantemente auxiliar[37]. La resolución 32/197 de la Asamblea General y las siguientes resoluciones relativas a las comisiones regionales no les han proporcionado la autoridad ni los recursos necesarios para cumplir esa función.

80. Recientemente se subrayó en varias reuniones intergubernamentales la necesidad de fortalecer el papel de las comisiones regionales para que pudiesen ocuparse de la dirección de los esfuerzos conjuntos y de la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas con una perspectiva regional. En especial, en el 28° período de sesiones de la CEPA, la Conferencia de Ministros Africanos responsables del desarrollo económico y la planificación hizo un

llamamiento a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social a fin de que facilitasen un marco legislativo actualizado a las comisiones regionales, concretando el trascendental proceso de reorganización del sistema de las Naciones Unidas, redistribuyendo las funciones entre sus órganos y definiendo el papel de las comisiones regionales como ramas de un único programa de las Naciones Unidas[38]. Además pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que fortaleciese, con medidas concretas, la función de la Comisión Económica para África relativa a la dirección de los esfuerzos conjuntos y a la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas con una perspectiva regional a fin de lograr de manera racional los objetivos estratégicos del desarrollo económico de África en el marco del Nuevo programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990[39].

81. En el 49º período de sesiones de la CESPAP (21 a 29 de abril de 1993) se sugirió que debería delegarse a las comisiones la autoridad necesaria para desempeñar sus funciones de coordinación de las actividades regionales de las Naciones Unidas en cooperación con los programas y los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas[40]. Esta sugerencia se refleja en la resolución 49/10 de la Comisión en la cual se hizo hincapié en la urgente necesidad de coordinar las actividades operacionales regionales y subregionales de las organizaciones, programas y fondos de las Naciones Unidas, así como también las de los organismos especializados a nivel regional[41]. La Comisión instó a que el papel de la CESPAP se fortaleciese en el plano regional, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de que gozan las comisiones regionales. Asimismo, se señaló que los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales deberían ser los principales representantes del Secretario General en las actividades económicas, sociales y otras actividades conexas de sus respectivas regiones y que la CESPAP debería desempeñar una función de coordinación fundamental en la región.

iii) Hacia la autoridad regional

82. Como se indicó en otra parte de este informe, el proceso de descentralización de las actividades llevado a cabo por los organismos especializados y los programas mundiales de las Naciones Unidas tuvo como resultado la proliferación de sus programas y oficinas sobre el terreno. A fin de aumentar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, se hizo necesario integrar esas entidades independientes en los casos en que correspondiese.

83. Al respecto se alcanzó un progreso considerable a nivel de los países gracias a la creación del cargo de coordinador residente, pero en el plano regional prácticamente no se hizo nada por el estilo. Si se quiere establecer una coordinación verdadera en las Naciones Unidas, debería abarcar todos los niveles: mundial, nacional y, evidentemente, regional.

84. Dada la gran cantidad de oficinas regionales y otras dependencias, financiadas por los mismos Estados Miembros, no resulta ilógico reflexionar sobre la complementariedad y plantear varias interrogantes, incluidas las relativas a la cooperación entre las comisiones regionales y los demás programas de las Naciones Unidas (por ejemplo, el CNUAH, el PNUD, el FNUAP, el PNUMA). En teoría sería facilísimo resolver este problema, pero en la práctica las

comisiones regionales suelen tener más dificultades en su cooperación con otros programas de las Naciones Unidas que con instituciones externas.

85. Por otra parte, existen posibilidades de mejorar la cooperación entre las comisiones regionales y los organismos especializados. En los comités y grupos de trabajo interinstitucionales que funcionan a nivel regional se ha informado con regularidad de que los presupuestos de los programas de los respectivos órganos y organismos de las Naciones Unidas limitan sus posibilidades de adaptar las actividades en curso o proyectadas de modo de establecer una mejor complementariedad y eliminar la posibilidad de superposiciones y duplicaciones, y para lograr la eficacia inherente a una estrecha colaboración entre organismos. Sostienen sistemáticamente que no pueden adaptar los presupuestos de sus programas porque están basados en directrices emanadas de sus órganos rectores.

86. Se deberá crear un medio para superar estas dificultades, por lo menos entre las organizaciones y los órganos de las Naciones Unidas, a fin de efectuar una coordinación de trabajo que resulte práctica y no sólo retórica. Con el fin de la guerra fría el desarrollo internacional adquirió nueva urgencia y surgió una mayor esperanza de progreso económico en todo el mundo. Otras instituciones multilaterales, entre las que se cuenta el Banco Mundial, atraen recursos y capacidad de información para poder brindar tanto asistencia técnica como coordinación para el desarrollo. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen que fortalecer y modernizar su capacidad complementaria en estas esferas. Es aquí donde, en opinión del Inspector, los Estados Miembros deberán cumplir un papel de importancia al adoptar posiciones mejor coordinadas en los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas, entre los que se cuentan la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Junta Ejecutiva del PNUD y los períodos de sesiones de las comisiones regionales, al tratar sobre las actividades económicas, sociales y conexas que realizan los organismos, organizaciones y otros órganos del sistema.

87. Más allá de la complementariedad a nivel del sistema de las Naciones Unidas se plantea un problema cada vez mayor de complementariedad con las organizaciones que no son parte de las Naciones Unidas. De hecho, las oficinas regionales del sistema de las Naciones Unidas se desenvuelven en un medio crecientemente competitivo, contra el trasfondo de la diversidad de las demás organizaciones no gubernamentales y gubernamentales. En el mundo se observa el creciente fenómeno de los arreglos, disposiciones y organizaciones a nivel regional. Solamente en el Asia sudoriental su número excede los 350. Las organizaciones regionales proporcionan asistencia para el desarrollo por valor de unos 5.500 millones de dólares de los EE.UU. por año.

88. La necesidad de una política regional de buen gobierno resulta evidente y ya es cuestión de urgencia designar en términos inequívocos un programa de las Naciones Unidas que dirija la acción a nivel regional. Es inevitable que se plantee la pregunta sobre cuál deberá ser ese programa. Según la resolución 32/197 deberán ser las comisiones regionales, pero la práctica ha sido diferente en algunas regiones. La ventaja comparativa es aquí el factor decisivo y es preferible la competitividad que la complementariedad.

89. Por consiguiente, el Inspector apoya la idea de fortalecer los esfuerzos de las comisiones regionales tendientes al apoyo mutuo de las actividades y de los

programas mundiales y los organismos especializados en sus respectivas regiones mediante, entre otras cosas, la identificación de actividades conjuntas, ejercicios de programación y reuniones de coordinación y de asignarles un mandato como organismos primarios de ejecución de programas regionales y subregionales dentro del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, el Inspector estima que este mandato no debería impedir que las comisiones regionales invitaran a otros organismos y programas de las Naciones Unidas para que funcionaran como dirigentes de equipos de ciertos programas concretos, si correspondiera.

90. El Inspector reconoce los esfuerzos desplegados por el Secretario General a nivel del CAC, tendientes a incrementar el papel de liderazgo y de coordinación de equipos de las comisiones regionales, mediante consultas más sistemáticas entre organismos (en reuniones anuales) para examinar las tendencias generales e intercambiar información sobre los programas e iniciativas de las diversas organizaciones. Estas reuniones podrían estar seguidas, en el transcurso del año, por consultas sobre actividades concretas que podrían beneficiarse con una mayor cooperación entre los organismos. De tener éxito, esta corriente de cooperación podrá transformarse en un mecanismo periódico, una especie de CAC regional, que informa y es responsable ante el CAC central en cuanto a las actividades regionales y subregionales. Con el mismo criterio, las comisiones regionales podrán transformarse en verdaderos "centros integrados regionales de las Naciones Unidas", lo cual representará un paso de importancia en el cumplimiento de la resolución 32/197. El Inspector estima que el mencionado fortalecimiento de los arreglos entre organismos a nivel regional brinda la posibilidad de efectuar considerables economías de los gastos.

91. Por consiguiente, el Inspector elogia esta iniciativa del Secretario General e invita a los Estados Miembros, mediante sus representantes ante los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a brindarle el apoyo necesario.

C. El "Informe Bertrand"

92. En 1985, Maurice Bertrand un inspector de la DCI, publicó un informe titulado "Some reflections on reform of the United Nations"[42] (JIU/REP/85/9). La idea principal del informe, basado en un análisis crítico de las Naciones Unidas, era que la institución no sólo debía modernizarse, sino que reformarse radicalmente para responder mejor a las esperanzas que buena parte de los pueblos de las Naciones Unidas continuaba cifrando en ella. El argumento fundamental era que las deficiencias del sistema de las Naciones Unidas no eran de índole metodológica sino estructural, y que la estructura era tan fragmentaria que la complejidad de las instituciones resultaba un misterio.

93. La reforma, en opinión del autor del informe, debería conducir a la concepción de una organización mundial de tercera generación, auténticamente identificada con las necesidades del mundo moderno. El informe también sugirió que el principal ímpetu debería dedicarse a la transformación de las estructuras que apoyan el desarrollo y la institución de un auténtico foro económico mundial. El objetivo final deberá consistir en crear las Naciones Unidas de la economía junto a las Naciones Unidas de la política.

94. De interés concreto para el presente estudio es el argumento de que, para tener éxito, el sistema de las Naciones Unidas debería considerar el desarrollo como un proceso integrado, interdisciplinario y regional. De lo cual se desprende el siguiente paso lógico: la propuesta de transformar la presente estructura, con sus organismos centralizados y sectoriales, en una red de organismos o empresas regionales de desarrollo.

95. EL aspecto del desarrollo en la reforma del sistema de las Naciones Unidas, en opinión de Bertrand, debe encararse a nivel regional. Sus estructuras comprenderán todos los programas principales, tales como el PNUD, el PMA, el FNUAP, el UNICEF y demás, y la mayoría de los servicios de cooperación técnica de los organismos principales, incluso las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y los servicios regionales de los organismos especializados. Esto tendría por resultado una reconversión completa a nivel regional de todas las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

96. Si bien el informe no concluyó con recomendaciones oficiales, proporcionó al sistema de las Naciones Unidas una serie de vistas y conclusiones que estimulaban el pensamiento en cuanto a la posible reforma y representaba una valiosa contribución a los diferentes esfuerzos en curso, incluso acerca de la descentralización a nivel regional.

D. El "Grupo de los 18"

97. El Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel establecido en 1985 por la Asamblea General y encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas (el "Grupo de los 18") formuló los siguientes principios pertinentes a las actividades de las comisiones económicas regionales:

a) Las actividades de las Naciones Unidas deberán descentralizarse donde corresponda (recomendación 5);

b) Las oficinas encargadas de la investigación, el análisis y las actividades operacionales sobre cuestiones económicas y sociales deberán responder mejor a las cambiantes realidades a nivel mundial y regional (recomendación 39)[43].

98. En cuanto al último punto, el "Grupo de los 18" formuló una observación concreta en el sentido de que algunas de las actividades de las comisiones regionales no estaban plenamente ajustadas a las necesidades actuales de los Estados Miembros de la región interesada[44]. También se llegó a la conclusión de que se necesitaba una especialización mayor en ciertas esferas de importancia para los Estados Miembros teniendo a la vez en cuenta la necesidad de evitar la duplicación y superposición con el sistema de las Naciones Unidas (recomendación 27)[45].

99. Es bien conocida la labor del Grupo de Expertos de Alto Nivel que tuvo por resultado la aprobación de la resolución 41/213 de la Asamblea General[46], que a su vez condujo a una variedad de cambios y reformas en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Estos cambios tendían a fomentar la eficacia de los aspectos administrativos y financieros de las Naciones Unidas, lo cual ya hacía tiempo

que exigían los Estados Miembros. Pero estas reformas, en general, no han afectado el funcionamiento de las Naciones Unidas en las esferas económica y social.

E. La Comisión Especial del Consejo Económico y Social

100. Otro intento de estructuración que no tuvo por resultado cambios, pero que sin embargo resulta de importancia, fue la labor de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social sobre el estudio a fondo de la estructura intergubernamental y funciones de las Naciones Unidas en las esferas económicas y sociales. La Comisión Especial fue creada en virtud de la recomendación 8 del Grupo de los 18 y se esperaba que sugiriera la adopción de medidas de reforma. No obstante, y a pesar de los nueve períodos de sesiones que ha celebrado entre marzo de 1987 y mayo de 1988, la Comisión Especial no pudo llegar a conclusiones sustantivas ni proponer recomendaciones concretas.

101. Un motivo principal para esta falta de progreso fue la divergencia fundamental en las opiniones de diferentes grupos de Estados Miembros acerca de los objetivos y el contenido de la reforma[47]. La Fundación Stanley, que reúne a conocidos expertos, diplomáticos de alto nivel y funcionarios de las Naciones Unidas para efectuar debates, señaló en uno de sus informes más recientes que las posibilidades de reforma en el sector económico y social están limitadas por la falta de un consenso político definido acerca del papel de las Naciones Unidas en esta esfera. Otras organizaciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y agrupamientos políticos tales como el Grupo de los Siete Países Industrializados, están a la vanguardia en la determinación de la política económica internacional. Las propuestas de reorganización del mecanismo económico de las Naciones Unidas nos plantean interrogantes acerca del propósito de esa reforma[48].

102. Otro motivo parece estar dado por el marcado deseo de ciertos Estados Miembros de reducir los alcances y el costo de las actividades de las Naciones Unidas, que no comparte la mayoría de los miembros de la Comisión.

103. No obstante, el Inspector estima que la labor de la Comisión Especial sirvió a un buen propósito, al igual que los debates que le siguieron, primero en el Consejo Económico y Social y luego en la Asamblea General. Los debates contribuyeron a un mejor entendimiento acerca del funcionamiento de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y conexas y sirvieron como un punto de partida para muchas buenas ideas que luego se transformaron en medidas concretas. También condujeron a ciertas prácticas concretas particularmente en cuanto al funcionamiento del Consejo Económico y Social, lo cual culminó en la resolución 45/264, que fue aprobada tras la reanudación del cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

*

* *

104. Para resumir lo antedicho, cabe observar que los esfuerzos de estructuración que se realizaron en el pasado llegaron a conclusiones bastante similares acerca del tipo de cambio que podría conducir a una mejora en la labor de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. En su mayoría y con algunas excepciones, las recomendaciones anteriores en materia de reestructuración y reforma no se han cumplido totalmente y han tenido, por consiguiente, sólo consecuencias limitadas. Se pueden enumerar una serie de razones a este respecto. En primer lugar, la falta de acuerdo entre los Estados Miembros acerca de los objetivos generales para las Naciones Unidas ha dificultado en mucho el cambio en su mecanismo encargado del logro de estos objetivos. En segundo lugar, la resistencia burocrática ha demostrado ser un obstáculo difícil de superar. Esta observación es particularmente valedera en cuanto a la descentralización a nivel del terreno. La tercera razón, en opinión del Inspector, consiste en la falta del liderazgo en los anteriores ejercicios de reestructuración.

105. Esto último también está vinculado a la incapacidad de la Secretaría en ese momento de iniciar una reforma desde adentro y de estimular a los gobiernos. A este respecto, en 1985 un ex Secretario Ejecutivo de una comisión regional admitió que, incluso después de 10 años de servicio en la Organización, no podía entender "por qué (incluso nosotros) los dirigentes oficiales, presuntamente electos por ser capaces, tanto política como profesionalmente eran tanto mejores en batallar por su ámbito de influencia (el propio), en tramitar los documentos según los procedimientos de rigor y en explicar satisfactoriamente las fallas del sistema, que en hallar una buena solución para ciertas cuestiones fundamentales y sustantivas, por no mencionar la falta de inspiración y de liderazgo". E inmediatamente planteó el interrogante "¿Debemos nuestra lealtad a la Carta y a la Organización o a nosotros mismos? Una prueba de nuestra capacidad sería la de estar dispuestos a responder frente a interrogantes incómodos como éste y poder hallar las respuestas adecuadas". Al reconocer el hecho indiscutido de que el Secretario General fue el iniciador del actual proceso de reestructuración, el Inspector quisiera dejar constancia de que las batallas por el ámbito de influencia propio a que se refirió aquel funcionario todavía no han terminado.

III. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN EN CURSO Y LAS COMISIONES REGIONALES

A. Nuevo enfoque

106. La sesión de alto nivel del Consejo de Seguridad celebrada el 31 de enero de 1992 constituyó un hito para las Naciones Unidas; en ella se invitó al Secretario General, entre otras cosas, a que preparara un análisis y recomendaciones sobre el fortalecimiento y la mejora de la eficiencia de la Organización en todas sus actividades. También se encomendó al Secretario General la tarea de racionalizar el funcionamiento de la Secretaría de las Naciones Unidas.

107. Entre las medidas de reestructuración más recientes, cabe destacar los intentos de los Estados Miembros y del Secretario General de evaluar con una perspectiva global el funcionamiento de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y proponer un amplio conjunto de cambios y reformas, a partir

del objetivo general de la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Ese objetivo se define en la resolución 45/177 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1990, como "la necesidad de un funcionamiento más eficaz y eficiente del mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus estructuras de apoyo de la Secretaría en las esferas económica y social y esferas conexas para acrecentar la cooperación económica internacional y promover el desarrollo de los países en desarrollo"[49].

108. En relación con el logro del objetivo general de la reestructuración de los sectores económico y social, la reanudación del cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, en el que se aprobó la resolución 45/264, de 13 de mayo de 1991, constituyó otro hito fundamental. La Asamblea logró diversos objetivos: en primer lugar, afirmó los principios rectores del proceso de reforma; en segundo lugar, estableció el calendario correspondiente; y, en tercer lugar, adoptó la decisión de reformar la labor del Consejo Económico y Social mediante: (a) la consolidación de los períodos ordinarios de sesiones del Consejo; b) el establecimiento de una serie de sesiones de alto nivel para mejorar la función de formulación de políticas del Consejo y de una serie de sesiones de coordinación para permitir al Consejo abordar con mayor eficacia las cuestiones de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

109. En los principios y directrices básicos establecidos en la resolución 45/264 se indicó, en particular, que:

- La reestructuración era principalmente un empeño intergubernamental y era preciso realizarla en ese contexto, y el Secretario General, en ejercicio de sus funciones, como más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas, habría de ayudar y cooperar a este respecto;

- El proceso de reestructuración y revitalización debía ajustarse a un mandato claro de la Asamblea General;

- La reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas debían ajustarse a los principios democráticos que regían el proceso de adopción de decisiones de las Naciones Unidas;

- Era preciso mantener y reforzar la transparencia y la apertura en el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas;

- La reestructuración y la revitalización debían examinarse y emprenderse asegurando al mismo tiempo el uso más eficaz y efectivo de los recursos financieros y humanos de las Naciones Unidas en las esferas económica y social[50].

110. En ese contexto, se recordará que durante el examen de la resolución 45/264, algunos Estados Miembros formularon dos importantes consideraciones adicionales:

- Que la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas no podía plantearse en forma fragmentaria; y que

- La reforma sólo resultaría eficaz en la medida en que no se guiara por criterios simplistas de análisis de costo/beneficio, sino que introdujera cambios sustantivos para transformar los órganos a los que se aplicara en instrumentos eficaces de desarrollo económico y social.

111. En la resolución 45/264 se señaló también que sería necesario examinar la estructura de la Secretaría sobre la base de los acuerdos a que se llegara en el proceso de reestructuración y revitalización. En ese contexto, se pidió al Secretario General "que examine la estructura de la Secretaría en las esferas económica y social y esferas conexas, teniendo en cuenta los resultados de la reanudación del cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, la labor futura y otras resoluciones pertinentes, según proceda, y que informe al respecto, formulando las recomendaciones que corresponda, a la Asamblea en su cuadragésimo séptimo período de sesiones"[51]. Tras indicar que la gestión de la Secretaría era responsabilidad del Secretario General, la Asamblea pidió al Secretario General que "aplique en forma expeditiva las medidas que sean de su competencia, de conformidad con la Carta y las resoluciones pertinentes de la Asamblea, para racionalizar las actividades de la Secretaría en las esferas económica y social y esferas conexas, a fin de fortalecer el proceso de reestructuración y revitalización prescrito por la Asamblea, y que informe al respecto a la Asamblea General en sus períodos de sesiones cuadragésimo sexto y cuadragésimo séptimo"[52]. También se pidió al Secretario General que presentara a la Asamblea General, a partir de su cuadragésimo séptimo período de sesiones, un informe anual sobre la marcha de la aplicación de los resultados del proceso de reestructuración y revitalización en las esferas económica y social y esferas conexas, en el que se proporcionara información detallada sobre los casos en que las decisiones convenidas no se hubieran aplicado de la manera prevista.

112. Los principios y directrices básicos para la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas establecidos en la resolución 45/264 de la Asamblea General se reafirmaron en la resolución 46/235, de 13 de abril de 1992. En el anexo II ("Principios para lograr la reestructuración y la revitalización") de la resolución 48/162, de 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General destacó que "la reforma actual y todas las medidas de reforma en el futuro deben basarse en esas resoluciones y ajustarse a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas ..."[53].

113. En el marco del enfoque general descrito, la Asamblea General, en su resolución 46/235, de 13 de abril de 1992, determinó, entre otras cosas, que debía darse a las comisiones regionales la capacidad de desempeñar plenamente su función bajo la autoridad de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social y que su eficacia debía robustecerse. Señaló también que las comisiones regionales, "particularmente las ubicadas en países en desarrollo, también deben robustecerse en lo que respecta a sus actividades y participación en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los objetivos generales del proceso de reestructuración y revitalización"[54].

114. En la misma resolución, se pidió a las comisiones regionales que presentaran a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones recomendaciones para su examen. El Secretario General presentó esas recomendaciones en el contexto de su informe sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas[55].

115. El período de sesiones sustantivo de 1992 del Consejo Económico y Social tuvo particular importancia, pues en él se aprobaron cuatro resoluciones relativas a las comisiones regionales. En la resolución sobre el fortalecimiento del papel de las comisiones regionales (resolución 1992/43), el Consejo las instó a "adoptar medidas que les permitan desempeñar plenamente su papel en la prestación de asistencia a sus Estados Miembros, en particular a los países en desarrollo, para promover el desarrollo acelerado y sostenible mediante un enfoque integrado"[56]. Recomendó a todos los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupaban del desarrollo que, cuando prepararan sus programas de cooperación técnica regional, coordinaran su labor con las comisiones regionales a fin de conseguir un aprovechamiento mejor y más cabal de los recursos disponibles y una mayor coherencia de las actividades y, en consecuencia, efectos mayores y más concentrados. Destacó el papel y la importante contribución de las comisiones regionales en la aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), especialmente las contenidas en el Programa 21. Destacó también la importancia de que las comisiones regionales fueran parte del proceso constante de reforma que tenía lugar en las esferas económica y social.

116. En su resolución 1992/45, sobre un enlace permanente entre Europa y África a través del Estrecho de Gibraltar, el Consejo pidió al Secretario General que, teniendo en cuenta las prioridades pertinentes, asignara a la Comisión Económica para África (CEPA) y a la Comisión Económica para Europa (CEPE) los fondos necesarios, sin rebasar los recursos existentes para 1992-1993.

117. En su resolución 1992/51, sobre el fortalecimiento de la Comisión Económica para África a fin de hacer frente a los problemas del desarrollo de África en el decenio de 1990, el Consejo exhortó al Secretario Ejecutivo de la Comisión a que explorara todas las posibilidades de establecer o fortalecer las relaciones de la Comisión con las organizaciones intergubernamentales africanas, los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales, en particular la posibilidad de establecer dependencias conjuntas o programas especiales con los organismos especializados y de crear una dependencia especial dentro de la secretaría de la Comisión para coordinar sus crecientes actividades conjuntas con organizaciones no gubernamentales.

118. Como se ha señalado en el párrafo 32, la intensificación de la cooperación regional es la clave para la solución de los conflictos y el fomento del progreso económico y social en muchas esferas. Por consiguiente, está surgiendo un consenso sobre la necesidad de aprovechar mejor las posibilidades de las comisiones regionales y de sus secretarías en beneficio de sus respectivos países miembros y del conjunto de la Organización. Dadas la actual situación financiera de las Naciones Unidas y la necesidad de aplicar un enfoque de conjunto, el objetivo del fortalecimiento de las comisiones regionales puede lograrse mediante: a) la reestructuración de las propias comisiones (programas de trabajo, estructuras de conferencias, mecanismos subsidiarios y secretarías); y b) la descentralización de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas hacia el plano regional. Ambos procesos se examinan a continuación.

B. Reestructuración de las comisiones regionales

119. El Inspector comparte la opinión del Secretario General de que, por sus ventajas comparativas, entre las que destaca su proximidad a los Estados Miembros, así como por su papel fundamental en diversas actividades sectoriales y sus perspectivas multidisciplinarias, las comisiones regionales deben fortalecerse en el marco del actual proceso de reestructuración. El Inspector entiende el fortalecimiento de las comisiones regionales no sólo como transferencia de recursos y delegación de competencias, que son sin duda aspectos esenciales, sino también como racionalización de sus actividades, establecimiento de mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas y mejora de su funcionamiento. En ese contexto, el Inspector considera oportuno recordar las observaciones formuladas por el Secretario General en su declaración de 2 de noviembre de 1993 ante la Asamblea General sobre la necesidad de que las comisiones funcionen en el marco de una estrategia organizativa coherente y de que se lleve a cabo un proceso de descentralización y delegación de competencias, acompañado de medidas para introducir mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas.

120. El Inspector considera que ese fortalecimiento debe basarse también en el principio de complementariedad entre las comisiones, la Sede, los programas de ámbito mundial y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, teniendo en cuenta la ventaja comparativa de cada entidad. Por consiguiente, como ya se ha mencionado en el presente informe (véase el párrafo 53 supra), las comisiones regionales deben concentrar sus recursos cada vez más en esferas prioritarias en las que pueda hacer aportaciones importantes y en las que su papel resulta insustituible, y reajustar o abandonar otros tipos de actividades. Las comisiones deben esforzarse por convertirse en centros modelo para determinadas actividades en sus respectivas regiones.

a) CEPA

121. En el año que precedió al 28° período de sesiones de la CEPA (24 de abril a 6 de mayo de 1993) se adoptaron diversas medidas para reforzar la capacidad interna de la Comisión y fortalecer su programa de asistencia a los Estados Miembros. El programa de la Comisión se reorganizó en torno a nueve grupos temáticos, con objeto de intensificar los efectos sinérgicos y de permitir a la CEPA apoyar con la mayor eficacia posible los esfuerzos de desarrollo de los Estados Miembros. La Comisión ha reformado en consecuencia sus mecanismos intergubernamentales. En particular: a) ha abolido el Comité Ejecutivo y el Comité Técnico de Expertos; b) ha establecido un comité plenario de carácter técnico y preparatorio compuesto por altos funcionarios y encargado de tratar las diversas cuestiones propuestas en las reuniones anuales de la Conferencia de Ministros; y c) ha consolidado la Conferencia de Planificadores Africanos, la Conferencia de Estadísticos Africanos y la Conferencia de Demógrafos Africanos en la Conferencia Conjunta de Planificadores, Estadísticos y Demógrafos Africanos. Esa reorganización permitirá: a) racionalizar la programación y preparación de conferencias y reuniones; b) evitar duplicaciones y repeticiones del trabajo; c) celebrar más frecuentes reuniones; d) reducir los costos; y e) lograr una representación de más alto nivel.

122. Conviene mencionar asimismo que está llevando a cabo la reestructuración de la secretaría, con el objetivo principal de racionalizar las divisiones,

secciones y dependencias para intensificar la sinergia entre los programas relacionados y promover la adopción de un enfoque multidisciplinario para la solución de los problemas.

b) CEPE

123. En 1990, en respuesta a los cambios radicales ocurridos en la región y a la necesidad de redefinir su papel en la nueva Europa, la Comisión emprendió un nuevo examen en profundidad de su programa, su estructura y sus métodos de trabajo. Los resultados de ese examen se consignaron en dos decisiones que constituyen sendos hitos en la labor de la Comisión, las decisiones O (45) y P (45).

124. En la decisión O (45), la CEPE adoptó una nueva orientación que refleja claramente los intereses y prioridades cambiantes de sus países miembros en el contexto de las nuevas realidades económicas y políticas de la región y las ventajas comparativas de la CEPE. En esa decisión, la CEPE estableció cinco esferas prioritarias de actividad: medio ambiente, transporte, estadística, facilitación del comercio y análisis económico. En esas esferas se presta particular atención a los siguientes aspectos:

- El papel de la CEPE como foro para la elaboración de los instrumentos jurídicos regionales en la esfera del medio ambiente y la adopción de las medidas complementarias pertinentes;

- El papel del Comité de Transporte Interior en la armonización de las normas y reglamentos relativos a la construcción de vehículos, el transporte de mercancías peligrosas, la seguridad en carretera y las normas aduaneras, así como en el establecimiento de infraestructuras de transporte coherentes;

- El papel fundamental de la Conferencia de Estadísticos Europeos;

- La promoción del intercambio electrónico de datos como instrumento de facilitación del comercio;

- La importancia del análisis económico como instrumento para fortalecer las relaciones económicas y la cooperación multilateral entre los Estados miembros de la Comisión y con otras regiones del mundo.

En la misma decisión, la CEPE trazó las líneas generales de la labor que habría que realizar en sectores no prioritarios con el fin de promover el proceso de reforma económica y la integración de las economías de transición en la economía mundial.

125. La importancia de la decisión O (45) reside en que no sólo definió las esferas prioritarias de la labor de la CEPE, sino que dotó además a la Comisión de los medios para asignar sus recursos disponibles a las esferas en que goza de reconocimiento internacional y en las que más eficazmente puede contribuir al proceso de transición en los países de Europa central y oriental. En la decisión O (45) se reafirmó también la adopción del desarrollo sostenible como principio rector de todas las actividades pertinentes de la Comisión; se ultimaron el programa de trabajo de la Comisión, su mecanismo intergubernamental y su

calendario de reuniones, otorgando mayor importancia a las reuniones oficiosas; se destacó la necesidad de intensificar la coordinación con otros programas de las Naciones Unidas, con otros organismos del sistema y con instituciones ajenas a las Naciones Unidas que realizan actividades en la región (Unión Europea, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el BERF, el Consejo de Europa y la AELC), con el fin de evitar la duplicación del trabajo y garantizar la utilización óptima de los recursos.

126. En su decisión P (45), la Comisión redujo su período de sesiones anual a siete días hábiles e introdujo reuniones trimestrales ad hoc destinadas a examinar permanentemente la labor de la CEPE a la luz de las cambiantes circunstancias de la región. Los objetivos previstos de esas reuniones son los siguientes: a) realizar consultas sobre cuestiones de política relativas a las actividades de la Comisión; b) contribuir a la preparación de los períodos de sesiones anuales de la Comisión; c) supervisar los progresos realizados en los programas de trabajo de la Comisión y velar por la pronta y adecuada aplicación de las decisiones de la Comisión, en particular las decisiones O (45) y P (45); y d) brindar toda la orientación necesaria al Secretario Ejecutivo sobre la labor de la Comisión, incluso en las cuestiones relativas a la utilización más eficiente del personal y de los recursos financieros disponibles y a la evitación de duplicaciones innecesarias del trabajo.

127. En el marco de la reforma, la Comisión decidió seguir la nueva organización del trabajo del Consejo Económico y Social y dividir su período anual de sesiones en dos series de sesiones, una de política y otra de coordinación de programas.

c) CEPAL

128. En cumplimiento de las resoluciones 40/237 y 41/213 de la Asamblea General sobre la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, la CEPAL, en virtud de su resolución 489 (PLEN.19) racionalizó su propia estructura intergubernamental eliminando los comités de períodos de sesiones sobre agua y asentamientos humanos. Los gobiernos miembros de la CEPAL reconocieron también que la celebración de períodos de sesiones bienales en vez de los períodos de sesiones anuales de las demás comisiones regionales, con reuniones del comité plenario en los intervalos, garantizaba un funcionamiento eficiente y práctico de la Comisión.

129. A raíz de la aprobación de las resoluciones 45/177 y 45/264 de la Asamblea General, la CEPAL, en su 24° período de sesiones (Santiago, 8 a 15 de abril de 1992) aprobó su resolución 520 (XXIV), titulada "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social: papel y funciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe", por la que sus gobiernos miembros expresaron su convicción de que "la simplicidad de la estructura intergubernamental del sistema de la CEPAL (que incluye al ILPES y al CELADE) y el procedimiento de celebrar períodos de sesiones bienales se han revelado eficaces para lograr los objetivos de la Comisión".

130. La secretaría de la CEPAL ha sido también objeto de una reestructuración sustancial. Doce unidades administrativas (divisiones, dependencias, centros o proyectos) se consolidaron en cinco divisiones (producción, productividad y gestión; comercio internacional, transporte y financiación; planificación de

programas y de operaciones; estadísticas y proyecciones económicas; y medio ambiente y asentamientos humanos). Otras medidas de reestructuración interna que se introducirán en breve son las siguientes: a) fusión de la División de Recursos Naturales y Energía con la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos; b) reubicación de la Dependencia de Participación de la Mujer en el Desarrollo en una posición institucional más adecuada; y c) fortalecimiento de otras divisiones de conformidad con mandatos de alta prioridad otorgados por los Estados Miembros.

131. Resumiendo las medidas de reestructuración emprendidas por la CEPAL en los últimos años, cabe observar que:

a) La racionalización de la estructura intergubernamental permite a los gobiernos miembros determinar más fácilmente el programa de trabajo de la secretaría y controlar sus resultados;

b) La reorganización de la secretaría facilitó la vigilancia y la supervisión de la labor de las diferentes dependencias, así como el establecimiento de equipos de investigación interdisciplinarios.

d) CESPAP

132. En 1992, después de tres años de deliberaciones sobre cómo racionalizar sus actividades, la CESPAP decidió (en su resolución 48/2) adoptar una orientación de programa temático y reducir de 15 a 6 el numero de sus programas. En consecuencia, en su 48° período de sesiones, revisó su estructura subsidiaria (de conferencias), que en la actualidad consta de: a) tres comités temáticos (cooperación económica regional, medio ambiente y desarrollo sostenible, y alivio de la pobreza por el crecimiento económico y el desarrollo social); b) otros dos comités (estadísticas y transporte y comunicaciones), y c) dos órganos especiales (países menos adelantados y países en desarrollo sin litoral, y países insulares en desarrollo del Pacífico). La orientación temática del programa entró en vigor oficialmente el 1° de enero de 1994.

133. Después de la reforma de la estructura subsidiaria de la Comisión, la secretaría de la CESPAP ha emprendido una amplia reestructuración del programa de trabajo para pasar de un enfoque sectorial a otro temático y multidisciplinario. Por ejemplo, en el programa de alivio de la pobreza, que se inició en el bienio 1994-1995, se aplica un enfoque de conjunto para abordar las cuestiones planteadas en las siguientes esferas principales: a) estrategias de crecimiento y reformas estructurales; b) desarrollo de los recursos humanos; c) participación de la mujer en el desarrollo; d) desarrollo social, servicios sociales y seguridad social; e) cuestiones de población, incluida la migración del campo a las ciudades; f) agricultura y desarrollo rural, y g) asentamientos humanos y urbanización.

134. En la resolución 48/2 se invitó asimismo al Secretario Ejecutivo a que organizara la secretaría para fortalecer su capacidad de atender a la estructura temática intergubernamental subsidiaria de la Comisión y aplicar su programa revisado de trabajo. En consecuencia, el Secretario Ejecutivo propuso la nueva estructura de organización de la secretaría de la CESPAP, que entró en funcionamiento provisionalmente, en espera de su aprobación por el Secretario General, el 17 de enero de 1994. En su 15° período de sesiones (abril de 1994),

la Comisión encomió el establecimiento de los grupos de trabajo interdivisionales, que consideraba un instrumento útil e innovador para aplicar los programas temáticos y garantizar una relación funcional más eficaz entre las divisiones en cuestión. A ese respecto, la Comisión destacó la importancia de la ejecución de proyectos temáticos, de carácter concreto y orientados a la acción[57].

e) CESPAO

135. En el período de sesiones de la CESPAO celebrado del 29 al 31 de mayo de 1994 se propuso una reestructuración de los subprogramas por criterios temáticos, que conduciría a la concentración de los 15 subprogramas actuales en 5 nuevos subprogramas: a) gestión de los recursos naturales y medio ambiente; b) mejora de la calidad de vida; c) desarrollo y cooperación económicos; d) desarrollo regional y cambios mundiales, y e) cuestiones especiales. La reestructuración realzaría el enfoque multidisciplinario de la Comisión y las relaciones entre disciplinas. Por consiguiente, la racionalización de la estructura intergubernamental de la CESPAO y la reorganización de su secretaría en consecuencia también figuran en el programa de la Comisión. En relación con la secretaría de la CESPAO, se otorgará particular importancia a la formación de grupos de trabajo y equipos multidisciplinarios dirigidos en cada caso por la dependencia más directamente interesada.

*
* *

136. En conclusión, cabe observar que las comisiones regionales, enfrentadas a rápidos cambios del entorno político, económico y social de sus respectivas regiones, han demostrado claramente su capacidad de adaptarse, en un plazo sorprendentemente breve, a una situación radicalmente nueva y a las nuevas tareas planteadas. De hecho, en algunas comisiones regionales la reforma del mecanismo intergubernamental y de la secretaría se emprendió antes incluso de que la Asamblea General invitara a los organismos, las organizaciones y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas a "aplicar las medidas de reestructuración en sus respectivas esferas de competencia, según proceda"[58].

137. Al reexaminar sus prioridades, las comisiones regionales se esforzaron por asumir un papel importante y útil en el cambio de las pautas de cooperación dentro de sus respectivas regiones, en particular en el caso de la CEPE. Las decisiones mencionadas indican que la CEPE ha dejado de ser un centro de coordinación de las actividades de cooperación entre sistemas diferentes, como en el pasado, para ir convirtiéndose en un centro de actividades modelo en las esferas concretas de trabajo que sus países miembros han acordado unánimemente asignarle.

C. Reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas

a) Primera fase

138. Evidentemente, cualquier reestructuración del mecanismo intergubernamental que se ocupa de las cuestiones económicas y sociales debería reflejarse en la

reorganización (tamaño y composición) de los servicios prestados por la Secretaría. La reforma del mecanismo intergubernamental y la reforma de la Secretaría son las dos caras de una misma moneda. Lógicamente, los cambios en la Secretaría deberían haber seguido a los cambios en el mecanismo intergubernamental. Sin embargo, durante la primera fase de la actual reforma de las Naciones Unidas, la reestructuración empezó por la Secretaría. Algunos analistas se han preguntado si, en este caso, no se había seguido un orden ilógico. A juicio del Inspector, el enfoque que se ha adoptado está perfectamente justificado por dos razones sencillas. Primero, en el curso de los años la complejidad de la multitud de dependencias de la Secretaría ha coartado la función que la Organización debería desempeñar en las esferas económica y social. Los Estados Miembros han señalado repetidamente, en órganos tales como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el CAC, la Junta Ejecutiva del PNUD, etc. La labor emprendida por el Secretario General demuestra claramente su principal objetivo, consistente en maximizar el impacto de las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo económico y social. Segundo, al no haberse adoptado las decisiones que hace mucho tiempo que deberían haberse tomado sobre la reforma del mecanismo intergubernamental, el Secretario General no tenía más opción que cumplir el mandato que le había conferido la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad.

139. Como primera etapa de esa labor, el Secretario General ha suprimido la pesada jerarquía existente, dentro de la cual 30 ó 40 altos funcionarios informaban directamente a él[59]. Aparte de suprimir 14 puestos de categoría superior y de reorganizar el sector político de la Secretaría, el Secretario General ha emprendido una gran reforma que incluye la fusión de cinco entidades anteriormente independientes que operaban en los sectores económico y social y que pasarán a constituir un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social (DDES). En el nuevo Departamento se refunden los mandatos y las funciones de la antigua Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, del Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo[60]. Esa fusión tenía por finalidad "crear una nueva relación sinérgica entre los tres pilares de los trabajos de la Sede: la coordinación y orientación de políticas en todo el sistema; las investigaciones, los análisis y los estudios de las cuestiones económicas y sociales importantes a nivel mundial, y las actividades de cooperación técnica en los países en desarrollo. De esa forma se [allanaría] el camino para la segunda etapa, que ha de abarcar todos los sectores económicos y sociales de la Organización"[61]. Estas medidas fueron aprobadas por la Asamblea General[62] y fueron consideradas tanto dentro como fuera de la Organización como un "audaz comienzo".

b) Segunda fase y sus dificultades

140. A fines de 1992, el Secretario General inició la segunda fase de la reestructuración, sobre la que más adelante, en mayo de 1993, tomó medidas la Asamblea General. Aunque tenían los mismos objetivos generales, consistentes en eliminar duplicaciones y en lograr una mayor coherencia y un mayor impacto, las dos fases diferían considerablemente tanto en su alcance como en su metodología.

141. La primera fase se centró exclusivamente en los departamentos de la Sede y entrañó, en lo que se refería a los sectores económico y social, la fusión

inicial de todas las oficinas y departamentos de Nueva York que se ocupaban de asuntos económicos y sociales en una entidad única. Aunque llevó a la introducción de importantes cambios en la Sede, la primera fase no afectó a la situación existente en lo que se refería a la distribución de funciones entre la Sede y otras partes de la Organización.

142. En cambio, la segunda fase tenía como ámbito el conjunto de los sectores económicos y sociales de la Organización. Su punto de partida fue un estudio de las funciones de la totalidad de la Organización que se podrían desempeñar de forma óptima en la Sede, así como de aquellas otras que podrían ser ejercidas más eficazmente por otras entidades dentro de la Organización. Sus resultados - basados en las recomendaciones de un grupo de asesores independientes de alto nivel - fueron una considerable transferencia de funciones y de recursos entre la Sede y las demás oficinas y programas mundiales de la Organización.

143. El Secretario General, en la declaración que pronunció ante la Asamblea General el 2 de noviembre de 1992, esbozó las formas de abordar la segunda fase de la reestructuración. En esa alocución hizo un nueva definición de las funciones que habían de desempeñarse desde la Sede en el sector económico y social en torno a tres núcleos de funciones (funciones de coordinación de políticas, funciones de información económica y social y funciones de examen de política y apoyo al desarrollo), que posteriormente sirvieron de base para nuevas estructuras de la Sede centradas en torno a tres departamentos: el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible (DCPDS), el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DIESAP) y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DADSG).

144. Se trató de conseguir el objetivo consistente en lograr un enfoque más integrado del desarrollo reuniendo en un solo departamento de la Sede (DCPDS) las funciones de apoyo sustantivo tanto al Consejo Económico y Social como a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (en relación con la cual se había previsto inicialmente en la CNUMAD una entidad distinta), así como las funciones de coordinación prestadas al Consejo Mundial de la Alimentación (funciones que, hasta entonces habían estado a cargo de otra secretaría en Roma). Igualmente, la División de Desarrollo Social y la Subdivisión de Promoción de la Mujer, situadas en Viena, quedaron también integradas en ese Departamento, con lo que se avanzó hacia la adopción de un enfoque unificado del desarrollo social y económico.

145. Otras importantes transferencias consistieron en el traspaso a la UNCTAD de determinadas actividades que hasta entonces se realizaban en la Sede en las esferas de la tecnología y de las empresas transnacionales, a fin de evitar duplicaciones y promover la adopción de un enfoque integrado de las cuestiones relativas al comercio, las finanzas, las inversiones, la tecnología y el desarrollo.

146. Igualmente importante en este contexto fue la intención manifestada por el Secretario General de atribuir la responsabilidad de la preparación de las próximas conferencias a los departamentos ya establecidos, a fin de evitar la proliferación de dependencias ad hoc, las cuales han tendido hasta ahora, después de la celebración de conferencias mundiales, a convertirse en órganos permanentes de la Organización.

147. No hay ninguna duda de que la primera fase de la reestructuración facilitó muchas de las transferencias y otras reformas emprendidas durante la segunda fase. Aunque el número de departamentos de la Sede aumentó entre la primera fase y la segunda, se mantuvo la considerable reducción del número total de puestos superiores efectuada durante la primera fase. Lo que es más importante, en la segunda fase hubo un número apreciable de fusiones de dependencias de la secretaría en el sector económico y social, así como una simplificación y una racionalización considerables de la estructura general de la Organización en esa esfera. Poniendo de relieve la atención personal que se proponía prestar a la supervisión y la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en los sectores económico y social, el Secretario General señaló que "el establecimiento de líneas claras de responsabilidad en una estructura más sencilla, junto con medidas para eliminar la duplicación y la superposición, pueden adelantar mucho camino en la solución del problema de la coordinación".

148. El Secretario General dejó claramente sentado, desde la iniciación del proceso, que consideraba que "el crear el debido equilibrio entre la Sede y otros centros, por una parte, y las estructuras regionales, por otra", era una "cuestión clave", y que, a su juicio, "el equilibrio se [había] trasladado demasiado al centro". Por consiguiente, era deplorable desde el punto de vista de la oportunidad de avanzar en la descentralización, aunque era comprensible a causa de la magnitud de la reorganización iniciada en esta fase, que las medidas específicas que afectaban a las comisiones regionales no formasen parte integrante del conjunto de propuestas presentadas a la Asamblea General. Desgraciadamente, las actividades complementarias iniciadas a este respecto no habían surtido todavía los resultados deseados.

149. Las reacciones a la segunda fase de la reestructuración fueron totalmente diferentes de las reacciones a la primera fase. En opinión de algunos de quienes criticaron esa decisión, el contenido de la nota del Secretario General titulada "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas" (A/47/753) difería, en algunos aspectos importantes, del contenido de anteriores documentos suyos, tales como "Un programa de la paz" (A/47/277), "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización" (A/47/1), "Fomento de la cooperación internacional para el desarrollo: la función del sistema de las Naciones Unidas" (E/1992/82 y Add.1) y sus anteriores declaraciones, en particular la hecha el 2 de noviembre de 1992 ante la Segunda Comisión[63].

150. Asimismo adujeron que, con la creación de tres nuevos departamentos en la Sede, el número total de entidades distintas que se ocupaban de cuestiones económicas, sociales y ambientales aumentaba hasta 18, lo que era contrario a los sólidos argumentos esgrimidos por el Secretario General para la adopción de un enfoque integrado del desarrollo. A su juicio, las consecuencias de esa medida podrían ser las siguientes: a) el aumento de la competencia para la obtención de unos recursos limitados dentro del presupuesto de las Naciones Unidas, y b) la duplicación de trabajos y el aumento de las dificultades para la coordinación de esas numerosas entidades, al haberse disuelto la oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional.

151. Durante el examen de la sección pertinente del presupuesto por programas propuesto para el bienio 1994-1995 en el 33° período de sesiones del CPC, se

observó, con respecto al DIESAP, que "el programa de trabajo propuesto duplicaba algunas de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods"[64]. Se indicó también que "el propuesto programa de trabajo del Departamento contenía algunas actividades que no se habían programado en el plan de mediano plazo para el período 1992-1997 y carecían actualmente de los mandatos legislativos correspondientes"[65]. Con respecto al DADSG, algunas delegaciones en el CPC observaron que su programa de trabajo propuesto contenía asimismo "cierta duplicación de actividades que estaban a cargo de otros departamentos y oficinas de los sectores económico y social"[66]. Otras delegaciones subrayaron la importancia de coordinar las actividades entre el DADSG, el DIESAP, el DCPDS, la UNCTAD, el PNUD y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

152. En el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, los principales argumentos de los Estados Miembros que criticaron esa decisión, aun comprendiendo las dificultades que entrañaba el reunir al mismo tiempo todos los diversos elementos que podrían contribuir a aumentar la eficiencia y la rentabilidad, pueden resumirse como sigue:

- La falta de coherencia de las actividades de reestructuración y la inexistencia de un plan general;

- La falta de diálogo con los Estados Miembros, siendo así que cuestiones tan importantes como la reforma y la reestructuración de las Naciones Unidas deberían abordarse colectivamente sobre la base de consultas democráticas con los Estados Miembros;

- Las modificaciones de los programas y los cambios de las prioridades, así como la creación de nuevos puestos, no es función de la Secretaría, sino, antes bien, prerrogativa de los Estados Miembros, por lo que es improcedente solicitar la aprobación de los Estados Miembros ex post facto.

Los Estados Miembros adujeron argumentos similares durante el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General[67].

153. En relación con el examen del proyecto de presupuesto revisado como consecuencia de la reestructuración, la Asamblea General, en su resolución 47/212[68], en particular:

- Destacó que la reestructuración de la Secretaría se debía realizar de conformidad con las directrices dadas por la Asamblea General;

- Tomó nota de la indicación del Secretario General de que la ulterior reestructuración de la Secretaría en los sectores económico y social entrañaría la descentralización a las oficinas locales y a las comisiones regionales y subrayó que las propuestas del Secretario General relativas a la descentralización deberían ser conformes a la resolución 47/199 de la Asamblea General y que las propuestas concernientes a la descentralización a las comisiones regionales deberían atenerse a los criterios aprobados por la Asamblea y el Consejo Económico y Social;

- Pidió al Secretario General que velase por que cualquier propuesta futura referente a grandes cambios en la organización de la Secretaría incluyese un calendario para su aplicación y, en la medida de lo posible, se presentase en el contexto de los proyectos de presupuestos bienales por programas.

154. En lo que se refiere a la petición formulada al Secretario General en la misma resolución en el sentido de que examine, en el contexto del actual proceso de reestructuración general, la función de la Sede, los centros, las condiciones regionales y las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno con miras a mejorar la distribución de funciones entre ellos, sobre la base de sus ventajas relativas, así como a la intención del Secretario General de establecer mecanismos para lograr una coordinación efectiva de las actividades de los departamentos y dependencias encargados de las cuestiones económicas y sociales, el Inspector observa que a principios de 1994 se adoptaron algunas medidas importantes. Entre ellas figuran las decisiones del Secretario General de:

a) Establecer un Grupo Consultivo de Gestión y Finanzas, de carácter interdepartamental, integrado por los jefes de todos los departamentos de la Sede, bajo la presidencia del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. El mandato del Grupo Consultivo abarca toda una serie de cuestiones relativas a la planificación de programas, la preparación de presupuestos y la gestión, incluyendo todos los aspectos pertinentes de la reestructuración. El Grupo Consultivo viene celebrando reuniones mensuales a las que, cuando ello es necesario, asiste el Secretario General.

b) Reanudar la práctica de que los funcionarios superiores de las Naciones Unidas en las esferas económica y social se reúnan bajo su presidencia. La descentralización será una de las principales cuestiones que se discutirán en esas reuniones.

c) Designar en la Oficina del Secretario General a un asesor superior como encargado de los contactos y de la coordinación entre la Sede y las comisiones regionales.

Además, cabe señalar que, para facilitar los debates sobre los enfoques globales, contribuir al logro de entendimientos comunes y lograr la complementariedad y la sinergia de las operaciones, se ha creado un programa de cooperación técnica de las Naciones Unidas en materia de recursos naturales y de energía. El grupo pertinente está integrado por los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales y por el Secretario General Adjunto del DADSG, quien también es Presidente del grupo.

c) Refuerzo de las comisiones regionales: medidas prácticas

155. En el presente informe se ha hecho una serie de referencias a la importancia atribuida por el actual Secretario General a la descentralización, como medio de acercar más las Naciones Unidas a los Estados Miembros a cuyo servicio están, aumentando así su impacto y su eficacia y mejorando la eficiencia de los servicios prestados. En el informe sobre la cooperación regional presentado al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1993[69], el Secretario General recordó que la importancia de la descentralización al nivel regional se desprendía del papel y las funciones

asignados a las comisiones regionales en diversas resoluciones, tanto de la Asamblea General como del Consejo Económico y Social. Entre las amplias responsabilidades que esas resoluciones asignan a las comisiones regionales cabe citar las siguientes: a) funcionar, dentro del sistema de las Naciones Unidas, como centros principales de desarrollo económico y social general de sus respectivas regiones; b) proporcionar liderazgo y ocuparse de la coordinación y la cooperación en el plano regional; c) aportar insumos a los órganos competentes de las Naciones Unidas para los procesos de elaboración de políticas mundiales y participar cabalmente en la ejecución de las decisiones pertinentes, tanto en materia de política como de programas, adoptadas por esos órganos; d) participar activamente en actividades operacionales, especialmente en proyectos subregionales, regionales e interregionales de carácter intersectorial, y e) ayudar a reforzar la cooperación regional y a promover una cooperación interregional eficaz.

156. A este respecto, hay que señalar que, en los períodos de sesiones de 1992 y 1993 del Consejo Económico y Social, los Estados Miembros apoyaron la opinión del Secretario General de que la Organización debía aprovechar mejor las capacidades de las comisiones regionales en el contexto general de la reforma de las Naciones Unidas.

157. En el contexto de los preparativos para continuar la descentralización a nivel regional y para transformar las comisiones en "los elementos regionales de un programa de las Naciones Unidas integrado y único", el Secretario General dirigió, el 1° de abril de 1993, una carta a los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, junto con una nota sobre la descentralización al nivel regional.

158. En la carta se invitaba a los secretarios ejecutivos a que expusieran su opinión sobre las actividades que podrían llevarse a cabo más eficazmente al nivel regional. La forma en que el Secretario General concebía la descentralización a nivel regional puede resumirse como sigue:

a) La mejor forma de considerar la descentralización es como un proceso funcional que implica una distribución más eficaz de las responsabilidades y tareas entre las entidades mundiales y regionales, y que tiene plenamente en cuenta los distintos mandatos y especiales características de las comisiones dentro de la estructura general de las Naciones Unidas;

b) La descentralización no debería entrañar una fragmentación de las actividades de la Secretaría; más bien debería promover la complementariedad y el refuerzo mutuo de las actividades y contribuir a la cohesión del trabajo de las Naciones Unidas, cuyas diversas partes constituyen un todo integral;

c) Las comisiones regionales deberían considerarse como los elementos regionales de un programa de las Naciones Unidas integrado y único en el ámbito socioeconómico, antes que como entidades dispares e independientes, y deberían mejorarse su participación en el trabajo mundial de las entidades de la Sede, así como su contribución a ese trabajo, y sería preciso reforzar los mecanismos de interacción programática[70].

159. Para llevar a la práctica esa idea, el Secretario General decidió establecer un grupo de trabajo a nivel de la Secretaría, con la participación de

las comisiones regionales, a fin de examinar las actividades sustantivas de la Sede que pudiesen llevarse a cabo de manera más eficaz en el plano regional. Para facilitar la labor del grupo de trabajo se establecieron los siguientes principios rectores:

a) Eficacia y eficiencia. En todos los programas, debería asignarse la responsabilidad, en la medida de lo posible, a la entidad que, en razón de las características de su mandato y de sus actividades, esté más capacitada para responder de una manera eficaz, habida cuenta de los costos, a las necesidades específicas que el programa trata de atender, teniendo presentes la naturaleza y la ubicación de los beneficiarios previstos;

b) Densidad de información. En la medida de lo posible, la responsabilidad de un programa dado debería asignarse a la entidad (regional, sectorial o mundial) de la Organización que cuente con la mayor concentración de información pertinente al programa;

c) Necesidades multisectoriales de actividades. Basándose en un análisis detallado de las múltiples disciplinas y sectores que interfieren en los problemas de desarrollo, cada vez más complejos y diversos, que los programas de las Naciones Unidas tratan de resolver, la responsabilidad de un programa específico debería asignarse, siempre que fuera posible, a la entidad de organización que, en razón del carácter de su programa de trabajo global, esté mejor preparado para dotar a ese programa de las dimensiones multisectoriales que requiera.

160. Siguiendo esos principios, la Oficina del Secretario General llegó a la conclusión de que los dos primeros sectores que debían descentralizarse a nivel regional eran los relativos a los servicios de asesoramiento y a los recursos naturales.

i) Servicios de asesoramiento

161. Por lo que se refiere a los servicios de asesoramiento, éstos, con arreglo al programa ordinario de cooperación técnica (sección 20 del presupuesto), comprenden lo siguiente:

a) Servicios de asesoramiento sectoriales, prestados, según proceda, por el DADSG, el DIESAP, el DAH, la UNCTAD, el CNUAH, el CDH y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en Viena;

b) Servicios de asesoramiento regionales y subregionales, prestados por las secretarías de la CEPA, la CEPAL, la CEPE, la CESPAO y la CESPAP.

En los anteriores presupuestos ordinarios, la distribución entre los dos tipos de servicios de asesoramiento era la siguiente: servicios de asesoramiento sectoriales, alrededor del 60%; servicios de asesoramiento regionales y subregionales, alrededor del 40%.

Cuadro 4

Redistribución de recursos dentro del programa ordinario de cooperación técnica

(En millones de dólares EE.UU.)

		CEPA		CEPAL		CEPE		CESPAO		CESPAP		Total	
		1992 1993	1994 1995	1992 1993	1994 1995	1992 1993	1994 1995	1992 1993	1994 1995	1992 1993	1994 1995	1992 1993	1994 1995
1.	Cuestiones y políticas de desarrollo	2,5	2,2	1,8	2,8	-	-	0,6	0,5	0,9	1,3	5,8	6,8
2.	Alimentación y agricultura	0,3	0,4	0,2	-	-	0,3	0,4	0,5	-	-	0,9	1,2
3.	Medio ambiente	0,3	0,7	-	-	-	0,3	0,4	0,5	-	0,3	0,7	1,9
4.	Asentamientos humanos	-	-	-	-	-	0,3	-	-	-	0,3	-	0,6
5.	Energía	0,3	0,7	-	0,4	-	0,4	0,4	0,4	0,3	0,7	1,0	2,6
6.	Desarrollo industrial	0,4	0,8	0,2	0,4	-	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	1,3	2,3
7.	Comercio internacional	-	0,4	0,8	1,0	-	0,6	-	-	0,5	1,0	1,3	3,0
8.	Administración pública	0,7	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,7
9.	Recursos naturales	-	0,4	-	0,4	-	-	0,4	0,8	0,3	0,7	0,7	2,3
10.	Desarrollo social	-	0,4	-	0,4	-	-	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9	1,8
11.	Estadística	0,3	0,7	-	-	-	0,4	0,7	0,9	0,3	0,3	1,3	2,1
12.	Transporte y comunicaciones	0,3	0,7	0,2	-	0,4	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	1,5	2,2
13.	Ciencia y tecnología	-	-	-	-	-	-	0,3	0,4	-	-	0,3	0,4
	Total	5,1	8,1	3,2	5,4	0,4	3,4	4,3	5,2	3,4	5,8	16,4	28,0

Nota: Los totales pueden no coincidir con la suma de las cifras porque se han redondeado éstas.

162. Atendiendo la recomendación del Grupo de Trabajo interdepartamental, el Secretario General propuso que se asignasen 28,0 millones de dólares a las comisiones regionales en el marco del presupuesto por programas para 1994-1995 (a diferencia de 16,7 millones de dólares en 1992-1993), dentro de un total de 45,4 millones de dólares. En consecuencia, la parte correspondiente a las comisiones regionales aumentará al 61,7%, lo que representará una importante reorientación en la utilización de los recursos destinados a la asistencia técnica en el presupuesto ordinario, así como la mayor reasignación de recursos a las comisiones regionales desde la reestructuración de 1978.

163. En el cuadro 4 se observa que a la CEPA y a la CEPE les corresponderá la mayor parte del aumento, con alrededor de 3,0 millones de dólares cada una, y que esas comisiones irán seguidas de la CESPAP, con 2,4 millones de dólares, la CEPAL, con 2,2 millones de dólares, y la CESPAO, con 0,9 millones de dólares. A todas las comisiones, aparte de la CESPAO, se les asignarán recursos con cargo a la sección 20 para actividades relacionadas con el comercio internacional. La CEPAL dispondrá de un aumento tangible de recursos para analizar sistemáticamente las estrategias de desarrollo, formular políticas económicas orientadas a modificar las estructuras de producción en el contexto de la equidad social y concebir políticas fiscales en el contexto de la estabilización económica.

ii) Recursos naturales y energía

164. En cuanto a las actividades relacionadas con los recursos naturales y la energía, cabe señalar que, en el presupuesto por programas propuesto para 1992-1993, se asignaron alrededor de 2,4 millones de dólares, al antiguo DAESI y 5,3 millones de dólares al DCTD (recursos naturales, 3,2 millones de dólares, y energía, 2,1 millones de dólares). En el marco de esas actividades, el DAESI se preocupaba principalmente de lo siguiente: a) la vigilancia y el análisis de las tendencias y perspectivas mundiales de la energía y sus repercusiones sobre el desarrollo (23,0%); b) la promoción de la exploración y aprovechamiento de la energía en los países en desarrollo (13,0%); c) el fomento del desarrollo y la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables (41,0%), y d) la coordinación en materia de recursos hídricos (23,0%). En el sector de los recursos naturales, los fondos del DCTD se distribuían como sigue: a) desarrollo y gestión de los recursos hídricos (33,0%); b) recursos minerales (34,0%), y c) levantamientos topográficos, preparación de mapas y cooperación internacional en la cartografía.

165. En cuanto a los recursos humanos, el DAESI, antes de ser incorporado al DDES, disponía de 10 puestos del cuadro orgánico y de 5 puestos del cuadro de servicios generales, y el DCTD de 21 y 13 puestos, respectivamente[71].

166. En realidad, las actividades desarrolladas en los sectores de la energía y de los recursos naturales forman ya parte intrínseca de los programas de trabajo de las comisiones. Así, la CEPE ha tomado medidas específicas en lo que se refiere a la prevención de la contaminación de las aguas transfronterizas y a su utilización racional. Se han preparado documentos en los que se indican las grandes orientaciones que se deben seguir, así como instrumentos jurídicos, tales como la Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales: principios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas (1987), la Carta sobre el Ordenamiento de las Aguas Subterráneas (1989), etc. En cuanto al sector de la energía, al menos en el 50% de los trabajos realizados en las Naciones Unidas sobre los recursos no renovables se llevan a cabo en la CEPE.

167. La contribución de la CESPAP a las actividades en materia de recursos naturales incluyen el envío de consultores, el asesoramiento a los gobiernos y la organización de reuniones sobre los aspectos jurídicos y económicos de la explotación minera. La CESPAP necesita más recursos para formular políticas y estrategias sectoriales en la esfera de la minería, preparar reglamentaciones jurídicas de las inversiones y modelos de acuerdos sobre minería, preparar y aplicar leyes y reglamentos de minería, y contratar y formar personal que se ocupe de la consecución de los objetivos de política y de las negociaciones mineras.

168. La mayor parte del apoyo prestado por la CEPA a los países africanos en la esfera de los recursos naturales y de la energía tiene por finalidad mejorar la gestión y la aplicación de las tecnologías pertinentes, en particular la cartografía y la teledetección. Para ello, se prestan servicios de asesoramiento a los gobiernos, a instituciones nacionales, subregionales y regionales y a las organizaciones no gubernamentales que lo solicitan; se presta apoyo sustantivo a las actividades de cooperación técnica; y se preparan informes técnicos, estudios, publicaciones y otra documentación para su utilización por los

gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que se ocupan del desarrollo, así como para la organización de seminarios, reuniones prácticas y cursos de formación.

169. En el Asia occidental, la CESPAO es el único órgano que tiene un programa amplio que abarca los diversos aspectos del desarrollo y la utilización en los sectores del agua, de los recursos naturales y de la energía, y, en particular, dispone de la mayor concentración de información obtenida de primera mano y de forma regular y continua con un costo bajo.

170. De lo que antecede se desprende que ha habido una considerable duplicación de actividades entre las entidades mundiales y regionales de las Naciones Unidas, situación que había de racionalizarse mejorando la distribución de funciones y de recursos. Esto, a su vez, exigía que las secretarías realizasen un estudio conjunto en el que participasen los departamentos competentes de la Sede, así como la UNCTAD, el PNUMA y las comisiones regionales. En su declaración de 8 de diciembre de 1993, el Contralor informó a la Quinta Comisión de que resultaba imposible terminar ese estudio antes de fines de 1993 y de que la Secretaría no estaba en condiciones de presentar un informe a la Asamblea General en el período de sesiones entonces en curso. No obstante, indicó que se aceleraría el estudio amplio de las secretarías y que se prepararía un informe sobre los resultados de ese estudio, junto con una justificación detallada de los programas. La redistribución de funciones y de recursos entre los órganos mundiales y regionales de las Naciones Unidas ha sido asimismo objeto de consultas entre los órganos de la Secretaría interesados.

171. Como resultado de esas consultas, el Secretario General, en su reciente informe sobre la descentralización de actividades y recursos en las esferas de los recursos naturales y la energía[72], propuso que se redistribuyeran las funciones y recursos pertinentes entre el DADSG, por una parte, y las comisiones regionales, por otra. En lo que atañe a los recursos, en el cuadro 5 se indica la distribución propuesta.

Cuadro 5

Redistribución de los recursos congelados en el DADSG en las esferas de la energía y de los recursos naturales

	Número de puestos actuales del DADSG	Distribución propuesta					
		CEPA	CEPAL	CEPE	CESPAO	CESPAP	DADSG
Puestos del cuadro orgánico	15	2	2	1	2	2	6
Puestos del cuadro de servicios generales	23	2	2	1	2	2	14
Consultores (en miles de dólares EE.UU)	112,0	12,5	12,5	5,0	12,5	12,5	57,0
Grupos de expertos (en miles de dólares EE.UU)	52,3	-	-	-	-	-	52,3
Viajes (en miles de dólares EE.UU.)	120,7	15,0	15,0	7,5	15,0	15,0	53,2

Fuente: A/C.5/48/76.

172. Como se ve en el cuadro precedente, las comisiones regionales obtendrían 6 puestos del cuadro orgánico, dentro de un total de 15 puestos actualmente congelados en el DADSG, y 14 puestos del cuadro de servicios generales, dentro de un total de 23. La CEPA obtendría 4 puestos (1 D-1, 1 P-4 y 2 de servicios generales); la CESPAP, 4 puestos (1 P-5, 1 P-4 y 2 de servicios generales); la CEPAL, 4 puestos (1 P-4, 1 P-3 y 2 de servicios generales); la CESPAO, 4 puestos (1 P-4, 1 P-3 y 2 de servicios generales), y la CEPE, 2 puestos (1 P-5 y 1 de servicios generales).

173. Desde el punto de vista de los recursos financieros, se asignarían a las comisiones regionales 2,6 millones de dólares de los EE.UU., dentro de un total de 5,9 millones de dólares, es decir, alrededor de un 44%. En gastos de personal (puestos de plantilla), las comisiones regionales obtendrían casi 2,5 millones de dólares, dentro de un total de 5,6 millones de dólares. La redistribución propuesta de recursos para consultores, grupos de expertos y viajes se refleja en el cuadro.

174. Las propuestas hechas por el Secretario General para la descentralización de las actividades y de los recursos en materia de recursos naturales y de energía difieren de las presentadas por las comisiones regionales, las cuales han sugerido que se les asignen todos los recursos humanos indicados en el párrafo 158 del presente informe. De hecho, algunos de esos recursos habían sido transferidos a otros departamentos en el curso de la actual reestructuración, por lo que sólo se han tenido en cuenta para la reestructuración los puestos congelados en el DADSG. Al redistribuir esos recursos congelados, el Secretario General, partió de la base de que la descentralización no debería significar fragmentación ni pérdida de la masa crítica. A su juicio, la labor de las comisiones regionales y la labor de los programas centrales deberían vincularse y coordinarse, y la experiencia y la posición singular de la Sede debería utilizarse juiciosamente.

175. Según el Secretario General, la descentralización de las actividades en las esferas de la energía y de los recursos naturales debería tener por resultado un programa único e integrado de cooperación técnica, con proyectos que ejecutarían tanto el DADSG como las comisiones regionales. El Secretario General propone que ese programa sea dirigido por una junta administrativa compuesta por los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales y presidida por el Secretario General Adjunto de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, quien estaría encargado de la coordinación y de la supervisión generales. Las responsabilidades a nivel mundial en la esfera del agua y de los minerales se confiarían al PNUMA y a la UNCTAD, respectivamente.

iii) Hacia una mayor descentralización

176. Pese a su alcance limitado, las medidas propuestas por el Secretario General, mencionadas más arriba y encaminadas a reforzar las comisiones regionales, representan, a juicio del Inspector, un encomiable esfuerzo por aumentar la descentralización. No obstante, el Inspector cree que esto es solamente un principio, "un conjunto de medidas iniciales, que deberían [...] complementarse y ampliarse más adelante"[73].

177. De hecho, las complejidades de la gestión mundial son tales que las instituciones de ámbito mundial no pueden por sí solas hacer frente a todos los

problemas, ni siquiera a la mayoría de ellos, y es de una importancia absolutamente capital que se proceda a una considerable transferencia de cometidos y de funciones a las regiones en que algunos de ellos puedan realizarse más eficazmente[74]. Por otra parte, como muchos de los problemas con que se enfrenta la comunidad internacional requieren soluciones regionales, sería inútil, si no contraproducente, tratar de abordarlos en el plano mundial.

178. Para proseguir los trabajos de descentralización, es necesario proceder a un nuevo análisis convincente para determinar qué actividades de otros sectores (el desarrollo de la infraestructura, los transportes, la industria, la protección del medio ambiente, la erradicación de la pobreza y la integración, para no mencionar más que unos pocos) podrían realizarse más eficazmente si se llevasen a cabo en el plano regional. Una vez determinadas esas actividades, no sería necesario que la Sede se ocupase de las cuestiones que podrían solucionarse mejor a nivel regional, aparte de proceder a exámenes y consultas periódicos mediante un mecanismo establecido para decidir a qué nivel se deberían abordar problemas particulares. Esto constituiría una importante inversión de la práctica usual de los órganos mundiales, que asumen una función central en relación con prácticamente la totalidad de los problemas planteados a nivel internacional y que, por consiguiente, sólo dejan a las comisiones regionales lo que queda, aplicando el denominado "principio residual". En este contexto, conviene recordar que los programas de trabajo de las comisiones regionales son aprobados por sus respectivos órganos legislativos.

179. Corolario de ello es que los órganos centrales encomiendan regularmente la solución de problemas a las comisiones regionales, en la creencia de que la razón de ser de estas últimas es, en gran parte, contribuir a los programas mundiales. Esto no quiere decir que los programas regionales no puedan o no deban aportar una valiosa contribución a los programas mundiales, sino, antes bien, que la forma y el contenido de los programas mundiales deben determinarse, en muchos casos, por los resultados obtenidos con las diversas actividades regionales y una vez que se haya demostrado claramente la necesidad de una acción mundial. Este enfoque, si se aplica, daría a las comisiones regionales la oportunidad de incrementar su contribución a las actividades mundiales, al tiempo que esas comisiones conservarían su función y sus cometidos propios.

180. Con harta frecuencia, el programa mundial es una iniciativa central que obliga a las comisiones regionales a presentar sus actividades de una forma especial a fin de que sean aceptables para el programa mundial. Al encargarse de ciertas cuestiones a nivel mundial, frecuentemente se politizan de forma tal que es menos probable que se pueda proceder después a un estudio sustantivo equilibrado. También en este caso resultaría útil, el mecanismo establecido de estudios y consultas mencionado más arriba, ya que hará posible mantener un diálogo permanente y sustantivo sobre problemas programáticos entre los programas mundiales y las comisiones regionales.

181. En las actuales circunstancias, a las comisiones regionales les resulta prácticamente imposible emprender ninguna actividad nueva o ampliada si la descentralización de las actividades no va acompañada de la asignación de los recursos necesarios, inmediatamente, mediante la redistribución en los casos pertinentes. En cuanto al futuro presupuesto por programas, se debería prestar especial atención a las comisiones regionales para asignarles unos recursos

adicionales que estuviesen en consonancia con los cometidos complementarios que se les encomendasen.

182. Finalmente, las nuevas delegaciones de autoridad en cuestiones administrativas y financieras deberían hacerse con miras a reforzar la capacidad de ejecución de las comisiones regionales. Esto debería incluir cuestiones tales como las funciones relativas a las nóminas y la contabilidad, el nombramiento de oficiales certificadores para las cuentas, la contratación, la redistribución de puestos y de otros recursos lateralmente entre los programas, la gestión de los componentes no relativos al personal de los presupuestos ordinarios, las adquisiciones y las disposiciones contractuales. Las cuestiones de los recursos, de la flexibilidad en su gestión y de la contratación de personal muy calificado son de crítica importancia para la supervivencia de las comisiones regionales. No obstante, sin perjuicio de apoyar la descentralización, el Inspector desea poner de relieve que ésta debería ir acompañada de un sistema adecuado de obligaciones y rendición de cuentas, sistema que la Asamblea General, en su resolución 48/218, pidió al Secretario General que estableciese para el 1° de enero de 1995 a más tardar.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

183. Al parecer existe consenso sobre la necesidad de fortalecer la dimensión regional de las Naciones Unidas y, en particular, el papel de las comisiones regionales. El principal argumento en este sentido es que si bien los gobiernos nacionales tratan de resolver la mayor parte de los problemas económicos y sociales del mundo actual, la clave de la solución a menudo ha de encontrarse en los planos regional y mundial. En la mayoría de los casos se prefiere un enfoque regional por las siguientes razones: en primer lugar, el fortalecimiento de la cooperación regional es fundamental para acrecentar la confianza mutua y lograr el progreso político, económico y social; en segundo lugar, el enfoque regional suele posibilitar un aprovechamiento más eficaz de los recursos naturales, humanos, financieros y de otra índole con que cuentan los países de las respectivas regiones que el enfoque nacional; en tercer lugar, la existencia de diversos mecanismos regionales y subregionales permite presentar los problemas pertinentes a su consideración no bien se plantean, y, por último, en muchos casos es más fácil obtener una respuesta rápida de un órgano regional que de uno mundial.

184. La ampliación de la Unión Europea, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la revitalización del foro de cooperación económica en Asia y el Pacífico y el compromiso de los Estados africanos de establecer la Comunidad Económica Africana constituyen los ejemplos más recientes de los esfuerzos cada vez mayores de los gobiernos para resolver sus problemas mediante arreglos regionales.

185. El análisis precedente indica que, en términos generales, los intentos efectuados en los decenios de 1970 y 1980 para reestructurar la dimensión regional de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas resultaron infructuosos. La reforma en curso de la Secretaría tiene posibilidades de mejorar el papel de las Naciones Unidas en los sectores económico y social y sectores conexos, en particular en el de la investigación y el análisis de las tendencias del desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, no

basta para lograr los objetivos enunciados por el Secretario General, por ejemplo en lo que se refiere a las comisiones regionales. Aunque últimamente se han adoptado medidas encaminadas a la descentralización de los servicios y actividades de asesoramiento en el sector de los recursos naturales y la energía, la enunciada intención de fortalecer las comisiones y de convertirlas en centros regionales integrados de las Naciones Unidas todavía no ha redundado en medidas prácticas de mayor alcance.

186. El Inspector atribuye el limitado progreso alcanzado en la aplicación de las medidas propuestas por el Secretario General y destinadas a la descentralización de las actividades económicas y sociales al plano regional, a varias razones en las que se basan las medidas correctivas enunciadas luego. La primera razón está constituida, sin duda, por las enormes dificultades implícitas en la reestructuración total de un mecanismo tan vasto como es el de la Secretaría de las Naciones Unidas. Cuando se inició la reestructuración no todas esas dificultades fueron previstas. La segunda razón es el proceso inconcluso de reestructuración y revitalización del mecanismo intergubernamental de los sectores económico y social, que ha obstaculizado en cierta medida los esfuerzos del Secretario General encaminados a profundizar la reestructuración. En tercer lugar, el Secretario General no tiene un mandato definido ni directrices concretas para reestructurar los sectores económico y social de la Secretaría, a diferencia de lo que sucede en el caso del sector político. La cuarta razón es el interés cada vez menor de los Estados Miembros en la reestructuración de los sectores económico y social. La falta de un diálogo intergubernamental de fondo sobre el proceso de reforma podría redundar en decisiones e iniciativas que darían a la Organización una imagen de inseguridad[75].

> RECOMENDACIÓN 1. Los Estados Miembros tal vez deseen: a) reafirmar su convicción de la urgente necesidad de dar un nuevo impulso al retardado proceso de reestructuración y revitalización de los sectores económico y social de las Naciones Unidas, y b) dar al Secretario General directrices más concretas para reestructurar los sectores económico y social de la Secretaría. Asimismo, tal vez deseen adoptar posturas más coordinadas en los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones como las relativas a las funciones y programas de los respectivos órganos económicos y sociales así como sobre la reestructuración y la descentralización.

187. A juicio del Inspector, la quinta razón es el hecho de que antes de la actual reestructuración no se hubiese efectuado ningún análisis serio y profundo del carácter de la futura reforma y, en particular, de la distribución de las responsabilidades y la complementariedad de las funciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas, tanto dentro de la Sede como fuera de ella, y de los futuros mecanismos de cooperación y coordinación de esos órganos, así como tampoco de la complementariedad de las actividades llevadas a cabo por las comisiones regionales y por los organismos y organizaciones regionales no pertenecientes a las Naciones Unidas. Por otra parte, en la Secretaría no se analizaron en profundidad las ventajas comparativas de esos órganos, lo cual hubiera servido para determinar cuál de ellos podría ocuparse con mayor eficacia de las cuestiones económicas y sociales concretas del programa internacional. La falta de esos análisis explica no sólo la carencia de un plan coherente de reestructuración y descentralización sino también a) las diferentes nociones

existentes en la Sede y en el terreno de lo que significa realmente la descentralización hacia el plano regional; b) las distintas, y a veces contrapuestas, perspectivas con respecto a cuáles órganos podrían ejecutar un subprograma o una actividad concreta con mayor eficacia, y c) los diferentes criterios que se aplican para justificar el alcance de la descentralización.

188. En las Naciones Unidas suele anteponerse la forma al fondo y no es común la planificación a largo plazo[76]. El Inspector atribuye esa deficiencia y la carencia de documentos analíticos y estimulantes con visión de futuro, para ser debatidos por los Estados Miembros - lo cual explica en parte la mencionada insuficiencia de diálogo intergubernamental - a la inexistencia de un mecanismo de planificación y análisis estratégicos que debería ser parte integrante de una organización de la magnitud de las Naciones Unidas que, además, tiene que adaptar constantemente sus actividades a la cambiante realidad del mundo, evidentemente teniendo en cuenta su mandato. Es obvio que hay necesidad de tener una visión clara del proceso de reestructuración[77].

> RECOMENDACIÓN 2. Los Estados Miembros tal vez deseen considerar atentamente la posibilidad de establecer en la Secretaría de las Naciones Unidas un mecanismo de planificación y análisis estratégicos a fin de proporcionar al Secretario General los elementos de juicio necesarios para inspirar sus reflexiones de estrategia y su proceso de adopción de decisiones. El establecimiento de ese mecanismo no debería significar el abandono de la función de reflexión y planificación técnicas de fondo que están desempeñando otros departamentos sino que debería concentrarse en los aspectos estratégicos generales de organización y gestión desde la perspectiva global de las Naciones Unidas.

189. La sexta razón, a juicio del Inspector, es que la falta de un funcionario responsable que se encargase diariamente de todos los aspectos de la reestructuración de los sectores económico y social, incluida la descentralización, ha dejado un vacío en la aplicación de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de los planes del Secretario General. El Inspector toma nota de algunas medidas aplicadas por el Secretario General en materia de organización con fines de reestructuración y descentralización (véase el párrafo 147 del presente informe). Asimismo, el Inspector observa que el Secretario General decidió recientemente pedir al Administrador del PNUD que lo ayudase a lograr la coherencia de las políticas y a reforzar la coordinación en las esferas del desarrollo y la cooperación económica internacional[78]. Sin embargo, el Inspector cree que ninguna de esas medidas puede reemplazar la supervisión y gestión diarias del actual proceso de reestructuración. Al respecto, cabe subrayar que, en la resolución 48/218, aprobada el 23 de diciembre de 1993, la Asamblea General hizo suyas las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) sobre el establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1° de enero de 1995.

> RECOMENDACIÓN 3. De conformidad con el pedido de la Asamblea General de que se establezca un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas y ante la falta de un progreso considerable en esta importante esfera en los últimos años, el Inspector estima que es muy importante designar un funcionario superior competente con amplia experiencia en materia de gestión que sirva de centro

de enlace y sea responsable de la marcha continua del proceso de reestructuración.

190. La falta de un análisis profundo también se hizo patente después de la primera etapa de la reestructuración y restó elementos a los Estados Miembros para poder identificar y analizar los aspectos programáticos y las consecuencias de la reestructuración de la Secretaría. En el cuadragésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General, en sus dos resoluciones pertinentes[79], lamentó que en el informe del Secretario General sobre la reestructuración y eficiencia de la Secretaría (A/48/428) no se analizasen los efectos de la reestructuración en los programas, como lo había solicitado la Asamblea General en sus resoluciones 46/232 y 47/212 A y B, ni se propusiesen medidas para la descentralización. En su 33º período de sesiones el CPC también lamentó que el informe fuese más descriptivo que analítico, como consecuencia de la actual situación de cambios en la Secretaría. Observó con preocupación que no se había abordado adecuadamente la cuestión de la descentralización y subrayó la necesidad de que se presentara sin demora un informe sobre esta cuestión en el curso del cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General.

RECOMENDACIÓN 4. Se pide al Secretario General que prepare lo antes posible un informe sobre el tema que, entre otras cosas, debería contener lo siguiente: a) una descripción clara de las funciones y obligaciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas que realizan actividades en las esferas económica y social; b) un análisis profundo de su complementariedad; c) la descripción de los mecanismos de coordinación de esas actividades, y d) las ideas del Secretario General relativas a las medidas de reestructuración que piensa proponer a corto y mediano plazo.

191. En cuanto a sus actividades, el Inspector cree que las comisiones regionales deberían concentrar cada vez más sus recursos en sectores prioritarios en los cuales pudiesen hacer un aporte singular y de significación, y readaptar o bien abandonar las actividades que no reuniesen esas condiciones. Las comisiones deberían aumentar su eficacia y esforzarse por llegar a ser centros de excelencia de actividades concretas en sus respectivas regiones.

RECOMENDACIÓN 5. En las actividades de cooperación regional de las comisiones debería tenerse en cuenta la importancia de la labor de otros organismos regionales de las Naciones Unidas así como también la de las organizaciones mundiales (por ejemplo, las instituciones financieras multilaterales), los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales que actúan en la misma zona o en zonas vecinas. Las comisiones regionales deberían hacer un inventario de esas organizaciones y un análisis de sus esferas de competencia y programas de trabajo a fin de: a) determinar las esferas en que las comisiones regionales puedan ser más eficaces; b) establecer una cooperación más estrecha con ellas, y c) garantizar la complementariedad de sus actividades.

192. En los párrafos 36 a 44 del presente informe, el Inspector se refiere a las graves dificultades financieras de las comisiones regionales y a sus consecuencias en el cumplimiento de los mandatos de las comisiones y en su capacidad operacional. En este contexto, deberían recordarse las disposiciones pertinentes (véanse los párrafos 47 y 49 del presente informe) de la resolución

46/235 de la Asamblea General y de la resolución 1993/43 del Consejo Económico y Social.

> RECOMENDACIÓN 6. En el marco de la aplicación de la resolución 46/235 de la Asamblea General y de la resolución 1992/43 del Consejo Económico y Social, se pide al Secretario General que celebre conversaciones con los jefes ejecutivos de los organismos de financiación de las Naciones Unidas sobre un aprovechamiento y financiación más racionales de la capacidad operacional de las comisiones regionales. Debería considerarse seriamente la posibilidad de una mayor participación de las comisiones regionales como organismos de ejecución de proyectos regionales y subregionales, y de proyectos nacionales con objetivos regionales concretos, financiados por esos organismos.

193. Por último, el Inspector llega a la conclusión (véase el párrafo 79 del presente informe) de que la función de coordinación de las comisiones estipulada en la resolución 32/197 de la Asamblea General no se ha puesto en práctica. Empero, observa que el Secretario General ha intentado mejorar a nivel del CAC, el papel de las comisiones regionales relativo a la coordinación y la dirección de los esfuerzos conjuntos (véase el párrafo 90 del presente informe). El Inspector estima que el modelo de cooperación propuesto por el Secretario General puede llegar a ser en el futuro un mecanismo ordinario de cooperación entre las oficinas regionales del sistema de las Naciones Unidas y las comisiones regionales a fin de contar con verdaderos centros regionales integrados de las Naciones Unidas, lo cual constituirá un paso fundamental en la aplicación de la resolución 32/197. Asimismo, el Inspector cree que las medidas propuestas para fortalecer los arreglos entre organismos a nivel regional pueden permitir hacer economías considerables.

> RECOMENDACIÓN 7. Los Estados Miembros, por intermedio de sus representantes ante los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tal vez deseen prestar el apoyo necesario a las iniciativas del Secretario General destinadas a fortalecer el papel de las comisiones regionales relativo a la coordinación y la dirección de los esfuerzos conjuntos.

Notas

[1] "Reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas", resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977.

[2] "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad (A/47/277-S/24111).

[3] "Un programa de desarrollo", informe del Secretario General, A/48/935, de 6 de mayo de 1994.

Notas (continuación)

[4] "Comisión Económica para África: cuestiones de programación, operaciones, reestructuración y descentralización en el plano regional" (JIU/REP/82/1, A/37/119).

[5] "Informe sobre la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico" (JIU/REP/85/1, A/40/295).

[6] "Informe sobre la Comisión Económica y Social para Asia Occidental" (JIU/REP/89/1, A/44/206).

[7] "Contribución a una reflexión sobre la reforma de las Naciones Unidas" (JIU/REP/85/8, A/40/653); "Informe final sobre la aplicación de la resolución 32/197 de la Asamblea General relativa a la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/89/7, A/44/486); "Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/92/6, partes I y II, A/48/72).

[8] "Reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas", resolución 33/202 de la Asamblea General, de 29 de enero de 1979.

[9] "Economic and Social Commission for Asia and the Pacific", informe anual, 27 de abril de 1992 a 29 de abril de 1993 (E/1993/36-E/ESCAP/927), pág. 38.

[10] "Economic Commission for Europe", informe anual 2 de abril de 1989 a 27 de abril de 1990 (E/1990/431-E/ECE/1224), pág. 8.

[11] Informe sinóptico anual del Comité Administrativo de Coordinación correspondiente a 1992, E/1993/81, de 22 de junio de 1993, pág. 23.

[12] "Integración de las economías en transición en la economía internacional", resolución 48/181 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1993, párr. 3.

[13] "Declaración de Teherán sobre el fortalecimiento de la cooperación regional en favor de una industrialización impulsada por la tecnología en Asia y el Pacífico", en Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, op. cit., párr. 5, pág. 82.

[14] Segundo Decenio de las Naciones Unidas del Transporte y las Comunicaciones en África, resolución 761 (XXVIII), E/1993/38-E/ECA/CM.19/27, párr. 8, pág. 2.

[15] Segundo Decenio del Desarrollo Industrial para África (IDDA XX), resolución 752 (XXVIII), E/1993/38-E/ECA/CM.19/27, párr. 8, pág. 2.

[16] "Strengthening development information systems for regional co-operation and integration in Africa", resolución 766 (XXVIII), ibíd., párr. 6, pág. 4.

[17] Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación, resolución 768 (XXVIII), ibíd., párrs. 1 a 2, pág. 5.

Notas (continuación)

[18] Informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre la labor realizada en su 33° período de sesiones (A/48/16), págs. 35 a 37.

[19] "Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas", resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, párr. 3.

[20] "Fortalecimiento del papel de las comisiones regionales", resolución 1992/43 del Consejo Económico y Social, de 31 de julio de 1992.

[21] "Economic and Social Commission for Asia and the Pacific", informe anual, 30 de abril de 1993 a 13 de abril de 1994, E/1994/36-E/ESCAP/976, pág. 81.

[22] "Economic and Social Commission for Western Asia", informe sobre el 17° período de sesiones, 29 a 31 de mayo de 1994, E/1994/39-E/ESCWA/17/19, pág. 15.

[23] Ibíd., pág. 14.

[24] A/48/16, op. cit., párr. 154, pág. 37.

[25] "Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo", Naciones Unidas, Ginebra, 1969.

[26] "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial" (número de venta: S.75.II.A.7, 1975).

[27] Resolución 32/197 de la Asamblea General, op. cit., párr. 19.

[28] Ibíd., párr. 20.

[29] Ibíd., párr. 23.

[30] Resolución 33/202, op. cit.

[31] "Comisión Económica para África: cuestiones de programación, operaciones, reestructuración y descentralización en el plano regional", resolución 37/214 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1982.

[32] Nuevas medidas para la aplicación de la resolución 37/214 de la Asamblea General. Informe del Secretario General (A/39/97-E/1989/59), párrs. 11 y 12.

[33] "Medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones contenidas en la resolución 32/197 de la Asamblea General relativas al funcionamiento del mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas". Nota de la Secretaría (E/SCN.1/2), de 5 de enero de 1989.

[34] "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities". Informe del Sr. Maurice Williams, Nueva York, junio de 1988, pág. 32.

[35] Ibíd.

[36] JIU/REP/92/6, A/48/78, op. cit., párr. 6.

Notas (continuación)

[37] "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities" ..., op. cit., pág. 32.

[38] "Strengthening the role of the Economic Commission for Africa to provide team leadership and co-ordination of the United Nations system activities with a regional perspective in Africa", resolución 769 (XXVIII), E/1993/38-E/ECA/19/27, pág. 32.

[39] Ibíd.

[40] "Economic Commission for Asia and Pacific". Informe anual, 24 a 29 de abril de 1993, E/1993/36-E/ESCAP/927, párr. 179, pág. 38.

[41] "Strengthening the role of ESCAP in the co-ordination of regional operational activities", resolución 49/10, op. cit., pág. 89.

[42] "Contribución a una reflexión sobre la reforma de las Naciones Unidas" (JIU/REP/85/9), op. cit.

[43] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones (A/40/237).

[44] Ibíd.

[45] Ibíd.

[46] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 41/213 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1986.

[47] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas". La estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y sus funciones en las esferas económica y social. Informe del Secretario General (A/45/717), de 20 de noviembre de 1990, párr. 23, págs. 7 y 8.

[48] "The United Nations: Structure and Leadership for a New Era". Informe de la 22ª United Nations Issue Conference auspiciada por la Fundación Stanley, 22 a 24 de febrero de 1991.

[49] "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social", resolución 45/177 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1990.

[50] "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", resolución 45/264 de la Asamblea General, de 13 de mayo de 1991, anexo, parte I, párr. 3.

[51] Ibíd., parte IV, párr. 6.

[52] Ibíd.

Notas (continuación)

[53] "Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", resolución 48/162 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

[54] "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", resolución 46/235 de la Asamblea General, de 13 de abril de 1992, anexo, párr. 6.

[55] "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", informe del Secretario General (A/47/534), de 19 de octubre de 1992.

[56] "Fortalecimiento del papel de las comisiones regionales", resolución 1992/43 del Consejo Económico y Social, de 31 de julio de 1992.

[57] "Economic and Social Commission for Asia and Pacific", informe anual, 30 de abril de 1993 a 13 de abril de 1994, E/1994/36-E/ESCAP/976, pág. 73.

[58] "Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", resolución 48/162, de 20 de diciembre de 1993, párr. 5.

[59] Se recordará que, en su informe (véase A/41/49), el Grupo de los 18 recomendó reducir en un 15% la dotación total de personal (puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario) dentro de un plazo de tres años y en un 25% el número de puestos de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General (puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario y con recursos extrapresupuestarios) también dentro de un plazo de tres años.

[60] Véanse más detalles en: "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", reestructuración de la Secretaría de la Organización, nota del Secretario General (A/46/882), de 22 de febrero de 1992.

[61] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", reestructuración y eficiencia de la Secretaría, informe del Secretario General (A/48/428), de 29 de septiembre de 1993, párr. 39.

[62] "Revitalización de la Secretaría de las Naciones Unidas". Resolución 46/232 de la Asamblea General, de 2 de marzo de 1992.

[63] En su declaración del 2 de noviembre de 1992 el Secretario General subrayó la importancia de la descentralización tanto en el plano nacional como en el regional, a fin de lograr un mayor acercamiento entre las Naciones Unidas y sus Estados Miembros. Asimismo señaló su intención de fortalecer el papel y el aporte de las comisiones regionales, subrayando al mismo tiempo la necesidad de que las comisiones funcionasen de acuerdo con una estrategia coherente de organización y de que hubiese una mayor descentralización y delegación de autoridad unidas a medidas para mejorar la rendición de cuentas.

[64] A/48/16, op. cit., párr. 95.

[65] Ibíd.

[66] Ibíd.

Notas (continuación)

[67] Véanse, en especial, los documentos A/C.5/48/SR.14, A/C.5/48/SR.18, A/C.5/48/SR.19, A/C.5/48/SR.22 y A/C.5/48/SR.26.

[68] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas y presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 47/212 B de la Asamblea General, de 6 de mayo de 1993.

[69] "Cooperación regional", informe del Secretario General (E/1993/85), de 24 de junio de 1993, párr. 176.

[70] Ibíd., párr. 182.

[71] "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", (A/46/6/Rev.1), vol. 1, secc. 13, pág. 9 y secc. 14, párrs. 8 a 11.

[72] "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, estimaciones revisadas correspondientes a las secciones 10, 15, 16, 17, 18 y 19", descentralización de actividades y recursos en las esferas de los recursos naturales y la energía, informe del Secretario General (A/C.5/48/76), de 31 de mayo de 1994).

[73] E/1993/85, op. cit., párr. 192.

[74] Regional Economic Commissions: some new perspectives by Leelananda Da Silva, documento preparado para el CCCPO, Ginebra, enero de 1994, pág 1.

[75] A/C.5/48/SR.22, párr. 54.

[76] Reforming the United Nations for the 1990s. Report of the North-South Roundtable Session on the future of de UN. Uppsala, Suecia, 6 a 8 de septiembre de 1989, pág. 18.

[77] A/C.5/48/SR.14, pág. 5.

[78] Véase SG/SM/5380-DEV/2026 de 27 de julio de 1994.

[79] "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, párr. 3. "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995", resolución 48/228 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, párr. 11.