



Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/45/714  
10 de noviembre de 1990  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo quinto período de sesiones  
Tema 117 del programa

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

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1 - 13	2
II. CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS SECTORES ECONOMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y PROCESOS DE REESTRUCTURACION ANTERIORES .....	14 - 30	5
A. Crecimiento y expansión del sistema .....	14 - 19	5
B. Procesos de reestructuración anteriores .....	20 - 23	7
C. Evaluación de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y sus funciones .....	24 - 30	8
III. LECCIONES DEL PASADO .....	31 - 36	10
IV. REESTRUCTURACION EN EL DECENIO DE 1990 .....	37 - 41	11
V. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES .....	42 - 85	13
A. Mecanismos intergubernamentales .....	46 - 50	14
B. Los órganos subsidiarios de los sectores económico y social .....	51 - 56	15
C. Secretaría .....	57 - 85	17

249.

## I. INTRODUCCION

1. En su resolución 40/237, de 18 de diciembre de 1985, la Asamblea General decidió establecer un Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, que contribuiría a fortalecer su eficacia al abordar asuntos políticos, económicos y sociales. El informe del Grupo 1/ fue examinado por la Asamblea General en su cuadragésimo primer período de sesiones junto con las observaciones del Secretario General (A/41/663) y otros informes afines. En sus observaciones, el Secretario General señaló el "vínculo directo entre los posibles cambios del mecanismo intergubernamental y las modificaciones de la magnitud, la composición y la labor del personal de la Secretaría". Observó además que esas reformas se proponían en momentos en que la Organización hacía frente a su más grave crisis financiera y exhortó a que se encontraran los medios para atacar con éxito sus causas fundamentales, que eran primordialmente de naturaleza política.

2. Tras examinar el informe de los expertos intergubernamentales, la Asamblea General aprobó la resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986, que hizo suyas las recomendaciones convenidas por el Grupo. Atañen al presente informe las recomendaciones 2 y 8, que se relacionaban con el mecanismo intergubernamental y la secretaria en los sectores económico y social. En la recomendación 2 b) se invitaba al Consejo Económico y Social a que celebrara períodos de sesiones anuales, mientras que en la recomendación 8 se instaba a que se llevara a cabo un estudio cuidadoso y a fondo de la estructura intergubernamental en las esferas económica y social.

3. El Secretario General señaló a la atención del Consejo Económico y Social las recomendaciones 2 y 8 (E/1987/2), teniendo presente el inciso e) del párrafo 1 de la resolución 41/213, en que se pedía al Consejo Económico y Social, con la asistencia, cuando fuera necesaria, de los órganos pertinentes, en particular el Comité del Programa y de la Coordinación, que realizara el estudio a que se hacía referencia en la recomendación 8.

4. A fin de realizar el estudio solicitado, el Consejo decidió en su resolución 1987/112 establecer una Comisión Especial, que estaría abierta a la participación plena de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en un pie de igualdad. La Comisión Especial se reunió entre 1987 y 1988 y presentó su informe (E/1988/75) al Consejo Económico y Social en su segundo período ordinario de sesiones de 1988. Aunque la Comisión Especial realizó el estudio exhaustivo que se le había confiado, no pudo llegar a un acuerdo sobre recomendaciones.

5. El Consejo, en su segundo período ordinario de sesiones de 1988, examinó la cuestión de la revitalización y adoptó un conjunto de medidas interrelacionadas (resolución 1988/77) encaminadas a mejorar su funcionamiento y permitirle ejercer eficazmente sus funciones y atribuciones, tal como se exponen en la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. En esas recomendaciones se procuraba perfeccionar la función del Consejo de formulación de políticas mediante un examen a fondo y más concreto de los principales temas de política, basado en un programa de trabajo multianual y en el mejoramiento de la documentación, así como mediante contribuciones de las organizaciones del sistema. Otras medidas afines se relacionaban con sus funciones de vigilancia y

coordinación, actividades operacionales para el desarrollo y su organización de los trabajos. En la resolución se pedía al Secretario General que presentara propuestas relativas al esquema y la composición de una estructura de secretaría de apoyo, separada e identificable destinada al Consejo.

6. Al presentar su informe sobre la aplicación de la resolución 1988/77 (E/1989/95), el Secretario General señaló que los objetivos de las resoluciones sólo podrían alcanzarse si sus disposiciones se ejecutaban en forma coherente y si los Estados Miembros y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cooperaban plenamente. Si bien destacó su intención de cumplir con las responsabilidades especiales asignadas a la Secretaría por la resolución 1988/77 del Consejo Económico y Social, el Secretario General reiteró la importancia de que los Estados Miembros manifestaran su voluntad política para que el Consejo recuperara su credibilidad y prestigio. Sin ese cambio, los esfuerzos por mejorar el funcionamiento del Consejo serían vanos.

7. Desde entonces, el Consejo ha examinado otros dos informes del Secretario General (E/1990/14 y E/1990/75) y ha aprobado diversas resoluciones (1989/114 y 1990/69 y la decisión 1990/205) como parte de sus esfuerzos constantes por revitalizar el Consejo. En su último informe al Consejo sobre el tema (E/1990/75), el Secretario General dijo que, si bien el proceso de revitalización iniciado por el Consejo hacía dos años había producido una serie de mejoras (una mejor definición de su labor mediante la reorganización de sus métodos de trabajo, la mejor presentación de la documentación), la preparación de informes más analíticos y la reducción del volumen general de la documentación, necesariamente tenía sus limitaciones. El Secretario General señaló que el Consejo, particularmente habida cuenta de su función coordinadora, formaba parte de una cadena de reuniones intergubernamentales. Sería preciso introducir las mejoras y los cambios apropiados en el marco intergubernamental general para que el Consejo y las Naciones Unidas desarrollaran plenamente sus posibilidades en los sectores económico y social.

8. El Secretario General dijo además que, a pesar de los resultados constructivos de la aplicación de las resoluciones 1988/77 y 1989/114, seguía haciendo falta un cambio en el concepto de la función del Consejo para aumentar su eficacia. Pidió a los gobiernos que utilizaran mejor al Consejo, a la Secretaría que proporcionara documentación más analítica y definida, y al Consejo que examinara de manera más profesional y práctica las cuestiones que figuraban en su programa. En ese contexto, el Secretario General dijo que el Consejo tal vez deseara esperar que se consolidaran los arreglos vigentes resultantes de la revitalización antes de seguir examinando el proceso, posiblemente en 1992.

9. Simultáneamente con el proceso de revitalización del Consejo Económico y Social, los Estados Miembros han estado examinando la cuestión de la estructura y las funciones intergubernamentales de las Naciones Unidas en las esferas económica y social como complemento del informe de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social que había realizado el estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus funciones en las esferas económica y social (E/1988/75). Como consecuencia de esas actividades, la Asamblea General aprobó la resolución 43/174, de 9 de diciembre de 1988. En dicha resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que celebrara consultas con todos los Estados

Miembros y solicitara sus opiniones sobre los medios de lograr una aplicación equilibrada y efectiva de las recomendaciones 2 y 8 del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta todos los informes pertinentes, entre ellos el informe de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social sobre el estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus funciones en las esferas económica y social, así como el resultado de los debates de 1989 sobre la revitalización del Consejo Económico y Social, y que presentara un informe detallado a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones a fin de que los Estados Miembros pudieran examinar y adoptar medidas adecuadas para intensificar la eficiencia de la estructura intergubernamental y de sus estructuras de apoyo de la Secretaría, así como la ejecución de programas en las esferas económica y social.

10. En su nota presentada a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones (A/44/747), el Secretario General señaló que estaban programadas importantes deliberaciones intergubernamentales, que tendrían lugar en 1990, que, según se esperaba, permitirían elaborar nuevos enfoques, individualizar las preocupaciones prioritarias de la comunidad internacional e indicar la mejor manera en que las Naciones Unidas podrían atenderlas.

11. Puesto que los resultados de esas deliberaciones tendrán repercusiones críticas para la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y sus funciones, el Secretario General estimaba que sería apropiado esperar el resultado de dichas deliberaciones e integrarlas en sus recomendaciones, tanto con respecto al mecanismo intergubernamental en los sectores económico y social como en las estructuras de apoyo de la Secretaría. Observó también que la reestructuración de la Secretaría era un proceso continuo que debía tener en cuenta, entre otras cosas, las decisiones con respecto al mecanismo intergubernamental.

12. En cuanto a la estructura de secretaría de apoyo para el Consejo, éste en su resolución 1988/77, había pedido al Secretario General que presentara propuestas relativas al esquema y composición de una estructura de secretaría de apoyo, separada e identificable, destinada al Consejo. En su ulterior resolución 1989/114, el Consejo había indicado elementos concretos en tal sentido. En su nota (A/44/747), el Secretario General recordó que los Estados Miembros habían destacado la importancia de aumentar la autoridad del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, así como las responsabilidades confiadas al Director General en la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977. Teniendo presente la responsabilidad general del Director General, el Secretario General informó a los Estados Miembros sobre su decisión de asignarle la función de prestar el apoyo sustantivo que se recomendaba en la resolución 1988/77 del Consejo Económico y Social. Indicó además su intención de seguir examinando las estructuras de secretaría.

13. La Asamblea General, en su resolución 44/103, de 11 de diciembre de 1989, tomó nota de la opinión expresada por el Secretario General en su nota de que se necesitaba más tiempo para presentar a la Asamblea el informe detallado que se solicitaba en la resolución 43/174. Decidió además examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas en las esferas

económica y social y afines, incluida la estructura de apoyo de secretaría, en su cuadragésimo quinto período de sesiones, a la luz de las principales conferencias intergubernamentales previstas para principios del decenio de 1990. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que informara a la Asamblea General, en su cuadragésimo quinto período de sesiones, sobre el seguimiento y la aplicación de la resolución. En ese contexto, se hace referencia también a la resolución 1990/69 del Consejo Económico y Social, en que se indicaba que los Estados Miembros esperaban que el Secretario General, teniendo en cuenta las resoluciones 44/103 y 43/174 de la Asamblea General, presentara un informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo quinto período de sesiones, sobre la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, a fin de facilitar el examen ulterior de esa cuestión y la adopción de medidas apropiadas.

## II. CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS SECTORES ECONOMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y PROCESOS DE REESTRUCTURACION ANTERIORES

### A. Crecimiento y expansión del sistema

14. En los últimos 40 años ha evolucionado el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas en las esferas económica y social para atender a las nuevas necesidades de la comunidad internacional y poder cumplir con las obligaciones que incumben a las Naciones Unidas en virtud de su Carta. El mandato relativo a la labor de las Naciones Unidas en las esferas económica y social figura en el Artículo 1 de la Carta y, más concretamente, en el Artículo 55, en el que se señala lo siguiente:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

15. La Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo Económico y Social tienen la responsabilidad de desempeñar esas tareas en las esferas económica y social. Además, la Carta, en el Artículo 58, encomendó a las Naciones Unidas la tarea de hacer recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados 2/. Al Consejo Económico y Social se le otorgó el mandato de concertar acuerdos con los organismos especializados y de coordinar sus actividades. Las disposiciones de la Carta, junto con los acuerdos de vinculación que fueron concertados posteriormente entre las Naciones Unidas y

los organismos especializados, reflejan claramente la intención de que los organismos participen en el fomento de los propósitos generales de la Carta.

16. Las Naciones Unidas fueron creciendo a medida que se establecían nuevos programas y mecanismos intergubernamentales que hacían hincapié en nuevas esferas de interés relacionadas con cuestiones económicas, sociales y humanitarias. Durante la época inicial de las Naciones Unidas, los primeros programas de este tipo eran humanitarios y se ocupaban de la infancia (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), los refugiados de Palestina (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)) y los refugiados en general (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR)). A comienzos del decenio de 1960, aumentó considerablemente el número de países independientes a consecuencia de la descolonización. Los países de reciente independencia acudieron a las Naciones Unidas en busca de asistencia técnica a nivel local y, en consecuencia, aumentaron las actividades operacionales para el desarrollo. Del mismo modo, al aumentar la importancia asignada en el plano internacional a las actividades económicas y sociales relacionadas con los países en desarrollo a partir de mediados del decenio de 1960, se crearon programas especiales en las esferas del comercio y el desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)), el desarrollo industrial (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), actualmente un organismo especializado), el financiamiento de la cooperación técnica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), la asistencia alimentaria (Programa Mundial de Alimentos (PMA)), la población (Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)), la investigación y la capacitación (Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)) y el socorro en casos de desastre (Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO)).

17. Como resultado de las conferencias internacionales celebradas en el decenio de 1970, se establecieron nuevos programas que, en algunos casos, llevaron a la creación de nuevas entidades de organización como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Consejo Mundial de la Alimentación (CMA), el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET), la División para el Adelanto de la Mujer del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y el Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Esta rápida expansión a nivel mundial fue acompañada de un crecimiento igualmente impresionante de las actividades en el plano regional, una tendencia que continuó en el decenio de 1980.

18. Para fines del decenio de 1970, las Naciones Unidas, junto con los organismos especializados, habían puesto en funcionamiento una serie de arreglos institucionales con un programa de trabajo que abarcaba prácticamente todas las cuestiones de las que se ocupaban las administraciones de los distintos países, con sedes en diferentes lugares y con actividades dispersas por todo el mundo a nivel regional y nacional. Hoy día se incluye en esos arreglos a los 14 organismos especializados, el GATT y el OIEA, y los 150 órganos aproximadamente que constituyen la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas en las esferas económica y social.

19. La estructura intergubernamental de las Naciones Unidas es compleja y dinámica y continúa evolucionando. Sus funciones oscilan entre la supervisión de las actividades operacionales, incluida la coordinación de los programas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y la solicitud y análisis de investigaciones, el establecimiento de normas y la elaboración de objetivos normativos para la comunidad internacional y su papel como foro para el examen y la negociación de cuestiones sustantivas en las esferas económica y social.

#### B. Procesos de reestructuración anteriores

20. Al crecer la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y ampliarse el alcance de sus actividades, la Organización ha tenido que vérselas con problemas institucionales endémicos relacionados con la coordinación, la coherencia de las medidas y la superposición y la duplicación de actividades, así como otros relativos a la eficacia y la eficiencia. Esos tipos de problemas se han abordado, en su mayor parte, tanto caso por caso como de manera acumulativa. La reforma ha sido un proceso más o menos continuo. Sin embargo, ha habido ocasiones en las que los Estados Miembros han considerado necesario examinar el funcionamiento de la estructura intergubernamental en su conjunto y hacer cambios más sistemáticos que condujeran a una reestructuración general o parcial de los arreglos institucionales existentes.

21. Una de esas ocasiones se dio en 1970, cuando la Asamblea General aprobó la resolución 2688 (XXV), de 11 de diciembre de 1970, sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esa resolución consagró el consenso de 1970 acerca de cómo debía funcionar el PNUD y relacionarse con los organismos especializados y otras partes del sistema. El enfoque de la programación por países, y todas sus consecuencias para las actividades operacionales, empezó a aplicarse en virtud de esa resolución. El concepto del PNUD como fondo central para el sistema de las Naciones Unidas se remonta también al consenso de 1970.

22. Otro importante esfuerzo por reestructurar el sistema de las Naciones Unidas tuvo lugar en 1977, cuando la Asamblea General aprobó la resolución 32/197 sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas. Esa reestructuración estaba íntimamente vinculada con el programa del nuevo orden económico internacional, que se originó en los períodos extraordinarios de sesiones sexto y séptimo de la Asamblea General, celebrados en 1974 y 1975. En la resolución mencionada se pedía un gran número de cambios, algunos estructurales, en el funcionamiento de las Naciones Unidas, incluida la creación del puesto de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. En la resolución se pedían también cambios en el funcionamiento de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros foros de negociación. Algunos de esos cambios, que incluían reformas relacionadas con el Consejo Económico y Social, no se han llevado a efecto nunca. Otros, que afectaban a estructuras de cooperación regional y subregional, actividades operacionales, planificación y programación, cooperación entre organismos y servicios de apoyo de secretaría, se han introducido ya.

23. Un tercer intento de reestructuración más reciente, que hasta la fecha no ha producido cambios importantes pero que es de todos modos significativo, fue obra

de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social encargada de elaborar el estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus funciones en las esferas económica y social (E/1988/75). La Comisión Especial, que estaba abierta a la participación de todos los Estados Miembros, celebró nueve períodos de sesiones entre marzo de 1987 y mayo de 1988, pero no pudo llegar a ninguna conclusión sustantiva. La principal razón de la falta de progresos fue la divergencia fundamental de opiniones entre los diferentes grupos de Estados Miembros con respecto a los objetivos y contenidos de la reforma. La Comisión Especial se había creado en respuesta a la recomendación 8 del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas 1/. Como es bien sabido, la labor del Grupo de Expertos Intergubernamentales ha dado lugar a una serie de cambios y reformas en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Pero esas reformas no han afectado por lo general al funcionamiento de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. Dichas reformas se basaron en las conclusiones a que llegó la Comisión Especial. Aun cuando la Comisión Especial no pudo llegar a conclusiones convenidas, el intenso debate acerca de la reestructuración que celebraron los Estados Miembros sí dio lugar a determinados entendimientos que pueden tener consecuencias para el futuro.

C. Evaluación de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y sus funciones

24. Durante los últimos 40 años ha habido varios estudios y evaluaciones del funcionamiento de la estructura intergubernamental, algunos de ellos realizados a pedido de los Estados Miembros y otros por la Dependencia Común de Inspección. Las recomendaciones resultantes de esos estudios han influido en las decisiones tomadas en relación con los esfuerzos de reforma anteriores ya mencionados. En los párrafos 16 y 18 del más reciente de esos estudios, efectuado por el Grupo de Expertos Intergubernamentales e incluido en el informe citado, se afirma:

A medida que han ido surgiendo nuevas tareas, sin que las anteriores se hubiesen resuelto, el programa de las Naciones Unidas ha registrado un aumento ininterrumpido. Este aumento se ha traducido en un crecimiento paralelo del mecanismo intergubernamental, que en algunos casos ha tenido como resultado una duplicación de temarios y esfuerzos, sobre todo en las esferas económica y social. Como resultado de este proceso, se ha resentido la eficacia de la Organización, por lo cual es necesario reformar la estructura del mecanismo intergubernamental.

Además de eliminar las duplicaciones evidentes en los temarios y en los programas de trabajo, existe también la necesidad urgente de coordinar mejor las actividades que se emprenden dentro de las propias Naciones Unidas y en todo su sistema. Esto se aplica, en particular, a las actividades en los sectores económico y social y abarca la labor de las distintas secretarías, así como la del mecanismo intergubernamental. La estructura del sistema actual hace muy difícil coordinar las actividades, como lo demuestra el número de mecanismos establecidos en la esfera de la coordinación.

25. En el curso de los años las evaluaciones se han concentrado en distintos aspectos de las actividades de las Naciones Unidas. Algunas se refirieron a las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, en tanto que otras tuvieron un alcance más limitado. El hecho de que se extraigan conclusiones más o menos similares de esas evaluaciones es significativo.

26. Una de las primeras evaluaciones importantes, titulada "A Study of the Capacity of the United Nations Development System" (DP/5), se terminó en 1969. La principal conclusión de ese estudio fue que había una necesidad imperiosa de hacer cambios radicales. Se consideró que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo "no [era] un sistema" y que carecía de un "cerebro central". Se afirmó también que la extrema descentralización había dificultado la coordinación en la Sede y que la situación sobre el terreno y a nivel regional no era mejor. En ese estudio se llegó a la conclusión de que las dos principales críticas que se hacían al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, a saber, que era demasiado lento y que no utilizaba eficazmente sus recursos, eran justificadas. Se hicieron varias recomendaciones para racionalizar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, convertir al Consejo Económico y Social en una verdadera fuerza coordinadora del desarrollo internacional, y consolidar algunos órganos rectores y personal directivo. Este estudio constituyó un elemento esencial para lograr el consenso de 1970 que ya se ha mencionado.

27. En 1974, Martin Hill, ex Subsecretario General de Asuntos entre Organismos, efectuó un estudio para el UNITAR titulado "Hacia un orden, coherencia y coordinación mayores en el sistema de las Naciones Unidas" (E/5491). En él se observaba que los programas de coordinación eran inevitables en un sistema internacional creciente y dinámico que se caracterizaba por una falta de cohesión, una proliferación de órganos intergubernamentales y fondos de contribuciones voluntarias, la casi imposibilidad de cotejar planes y presupuestos y una "maraña" de estructuras regionales y subregionales. Además, la situación parecía empeorar gradualmente.

28. En el mismo año, a pedido de la Asamblea General, el Secretario General estableció un Grupo de Expertos sobre la estructura del sistema de las Naciones Unidas. En el párrafo 16 de su informe 3/, el Grupo de Expertos señaló que el sistema de las Naciones Unidas era "más un producto de las circunstancias históricas que de un plan racional". Entre los cambios propuestos por el Grupo de Expertos se encontraban nuevos criterios para consideración de las cuestiones económicas y sociales en la Asamblea General, y la reforma y revitalización del Consejo Económico y Social. También se sugirieron procedimientos consultivos nuevos para que los gobiernos pudieran llegar a soluciones convenidas más rápidamente. Se propuso que se creara el puesto de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional "para que dé orientación a la Secretaría central y a todo el sistema de las Naciones Unidas" (párr. 27).

29. Una evaluación más reciente en la que se examinó el funcionamiento general del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social es el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Contribución a una reflexión sobre la reforma de las Naciones Unidas" (véase A/40/988 y Add.1 y Corr.1), publicado en 1985. En el informe se sostiene que las instituciones existentes son obsoletas y poco adecuadas a las realidades del momento y que las deficiencias del actual

sistema de las Naciones Unidas son fundamentalmente defectos de estructura más que defectos de gestión. Los principales problemas de estructura que se mencionan son la fragmentación excesiva de los esfuerzos y una extraordinaria e innecesaria complejidad institucional. Se requieren cambios radicales para producir "una organización mundial de tercera generación adaptada realmente a las necesidades del mundo moderno". (Ibid., párr. 1).

30. Como se ha señalado más arriba, aunque las evaluaciones se concentran en aspectos distintos, tienen temas en común y han suscitado opiniones notablemente semejantes respecto de las principales deficiencias que impiden que el sistema de las Naciones Unidas logre mejores resultados en las esferas económica y social. En pocas palabras, todos llegan a la conclusión de que el sistema de las Naciones Unidas se ha vuelto demasiado complejo y complicado; la proliferación ha generado demasiados órganos, tanto intergubernamentales como en la Secretaría, que no pueden distinguirse fácilmente unos de otros, lo que resulta en una superposición de mandatos y la duplicación de los esfuerzos. La autoridad y la responsabilidad se han vuelto confusas, lo que dificulta la rendición de cuentas.

### III. LECCIONES DEL PASADO

31. Desde sus comienzos, las Naciones Unidas han estado interesadas en la eficiencia y eficacia de las estructuras intergubernamentales y de los servicios correspondientes de secretaría establecidos para abordar los problemas de interés para la comunidad internacional que iban surgiendo. Esto ha resultado en exámenes periódicos de la validez de las cuestiones tratadas y del funcionamiento de las estructuras de las Naciones Unidas, hasta tal punto, que los esfuerzos de reforma de las Naciones Unidas aparecen como un proceso continuo. El objeto de esas actividades de reestructuración era el logro de la eficacia y eficiencia de la Organización, una mayor coherencia y coordinación de sus actividades, y al mismo tiempo, la eliminación de la duplicación de los esfuerzos. También se evaluó la capacidad de la Organización para hacer frente a situaciones existentes y, simultáneamente, a otras nuevas y emergentes. A este respecto, era necesario examinar continuamente la pertinencia de las estructuras y los mandatos desarrollados a través de los años, tanto a nivel intergubernamental como de la Secretaría.

32. Todas las actividades de reestructuración han seguido afirmando la validez de las cuestiones que la comunidad internacional ha tenido ante sí desde 1945, y la pertinencia de los componentes individuales de la estructura intergubernamental, y de su correspondiente Secretaría, establecidos para su consideración.

33. Nunca se sugirió que determinada estructura se suprimiera por falta de pertinencia. De todos modos, la experiencia del pasado indica que el carácter especial de la evolución de los mecanismos de las Naciones Unidas en las esferas económica y social han contribuido a crear la situación actual, en que los Estados Miembros están lejos de considerarse satisfechos de la manera en que el sistema de las Naciones Unidas se ocupa de los problemas de interés para ellos. Por tal razón, las mejoras futuras al respecto deben guiarse por criterios más amplios y basarse en un enfoque global de las relaciones recíprocas de esos problemas y de los marcos institucionales que se establecen para resolverlos. Los recientes acontecimientos positivos en la esfera política ofrecen una buena oportunidad para

hacer una evaluación objetiva del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas y llegar a un acuerdo sobre las cuestiones que han de abordarse y la forma en que esto debe hacerse. Ello es de capital importancia para el funcionamiento eficaz del mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas y sus servicios de secretaría. Si falta un marco unificador de políticas aceptables para todos los gobiernos, los intentos de renovación, revitalización, racionalización y reestructuración serán ineficaces. Como se ha afirmado reiteradamente, el éxito de las instituciones internacionales como las Naciones Unidas depende, sobre todo, del compromiso y la voluntad política de los Estados Miembros. La reestructuración y la reforma no pueden compensar la falta de voluntad política de actuar.

34. El llamamiento para modernizar los mecanismos subsidiarios de los sectores económico y social tampoco es nuevo. En cada uno de los dos intentos previos de reestructuración, la cuestión figuraba entre las principales, y en ninguno de los dos casos fue posible distinguir claramente entre la continua validez de las cuestiones y la adecuación de los mecanismos intergubernamentales que se ocupan de ellas. Por tal razón, el enfoque sectorial ha seguido guiando las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas.

35. Dentro de la Secretaría, la consecuencia de este enfoque sectorial ha sido el aumento de la descentralización, e incluso la fragmentación. Las comisiones orgánicas y los nuevos órganos intergubernamentales trasladaron el examen sustantivo de las cuestiones fuera del Consejo Económico y Social, poniendo así en tela de juicio la validez del funcionamiento del Consejo y convirtiendo la coordinación en el principal centro de atención. Este proceso también creó una situación de competición por las esferas de competencia entre las Naciones Unidas y los organismos especializados en las esferas económica y social y en otras esferas conexas.

36. Los decenios de 1960 y 1970 representaron una etapa en la que la cooperación multilateral se expandió y generó la multiplicación de instituciones de las Naciones Unidas. Durante ese período, las cuestiones de desarrollo y las cuestiones sociales comenzaron a atraer en mayor medida la atención de los Estados Miembros. La idea de que esas cuestiones podían tratarse en forma sectorial condujo al establecimiento de nuevas estructuras intergubernamentales y de secretaría. Tras este período de expansión, el decenio de 1980 registró una declinación de los recursos disponibles para la cooperación multilateral y, por consiguiente, la necesidad de hacer frente a la cuestión de la pertinencia y las prioridades. Por ejemplo, la reestructuración de 1975 estaba destinada a que las Naciones Unidas respondieran mejor a la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional, y la reestructuración de 1986 tuvo por finalidad fortalecer la eficacia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas en un período de limitación de los recursos.

#### IV. REESTRUCTURACION EN EL DECENIO DE 1990

37. Así pues, parecería que el decenio de 1990 ha de ser un período de consolidación, una era de madurez para las Naciones Unidas y para las organizaciones del sistema. Por los extraordinarios acontecimientos políticos acaecidos en 1989 y los continuos cambios hacia una mayor armonía en las relaciones entre las grandes Potencias se hace más importante aún la necesidad de progresar en

las esferas económica y social. Las relaciones Este-Oeste tuvieron una gran influencia en el proceso evolutivo que siguió a la creación de las Naciones Unidas. Al producirse un cambio cualitativo en esas relaciones, la comunidad internacional ha iniciado una fase en la que las tendencias positivas del ambiente político han de traducirse en un nuevo consenso no sólo en cuanto a las cuestiones a tratar sino también en cuanto a la forma de hacerlo. Por lo menos, se acepta mucho más el hecho de que el desarrollo económico y el progreso social son condiciones indispensables para alcanzar una paz duradera, precisamente porque la paz es un requisito previo necesario para mejorar el bienestar y la prosperidad de los pueblos.

38. Los cambios de actitud y criterio en cuanto a la manera de lograr el progreso económico y social se han visto superados por el ritmo asombrosamente veloz de los acontecimientos políticos. Pero esa desigualdad en el progreso de cada una de las dos esferas no debe considerarse necesariamente desalentadora. Qué duda cabe que los problemas económicos se prestan mucho menos a cambios repentinos que el acontecer político. Una prueba evidente de ello es la reciente evolución política ocurrida en los países de Europa oriental y en la Unión Soviética, en donde los intensos esfuerzos por llevar a cabo reformas económicas están resultando ser especialmente arduos. Lo que es esencial es que haya un programa claro, unas normas de conducta que permitan alcanzar objetivos convenidos y que el proceso no se deje en manos de acuerdos especiales. En ese sentido el cambio actual representa una oportunidad única para alcanzar un consenso tanto acerca de las cuestiones de importancia capital (establecimiento de prioridades) como de la forma en que han de tratarse (mecanismos intergubernamentales, estructuras de secretaría y un marco fortalecido de cooperación entre instituciones multilaterales).

39. Únicamente si se aprovechan las lecciones del pasado se podrá tener una visión del futuro. Dicha visión debe incluir criterios que permitan arreglos más productivos para una interacción entre todos los miembros de la comunidad internacional. En el futuro habría que evitar enfoques especiales al llevar a cabo reestructuraciones. Es necesario también examinar los sistemas actuales de llevar a cabo deliberaciones en los órganos intergubernamentales y llegar a conclusiones. En este tiempo en el que se renuevan las manifestaciones de confianza en la capacidad de la Organización para hacer frente con eficacia a los problemas de mañana, también se expresan dudas. Estas se refieren no sólo a la capacidad de la Organización en los casos en que la solución de problemas específicos talvez dependa más de la acción de los gobiernos que de la propia Organización, sino también a las modalidades que revisten las negociaciones.

40. Se ha hecho cada vez más patente la necesidad de fortalecer la capacidad de la Organización para abordar eficazmente no sólo los problemas ya existentes sino también los nuevos e incipientes. Han surgido nuevos problemas más agobiantes, como el de la crisis de la deuda, la amenaza que representa la degradación ambiental, la devastación causada a las estructuras políticas y sociales, y en especial a los seres humanos, por el uso indebido de estupefacientes y los efectos inmediatos y a largo plazo de la expansión de la pobreza en todo el mundo.

41. Como se observó en el párrafo 247 del informe analítico del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General (A/45/226), los Estados Miembros manifiestan "un deseo creciente de que [la Organización] pueda

hacer frente eficazmente a toda la gama de problemas que la comunidad internacional enfrenta". Más adelante se dice en el informe (párr. 257) que:

"Muchos Estados Miembros, sobre todo los países en desarrollo, consideran a las Naciones Unidas un foro adecuado en el cual elaborar un enfoque integral global para encarar el número creciente de cuestiones relacionadas entre sí en el plano mundial. Las Naciones Unidas, en su calidad de Organización con vocación universal, deben ocuparse de todos los aspectos de la existencia del ser humano en la Tierra. En ninguna otra organización pueden las políticas, las prioridades y los intereses nacionales influir los unos sobre los otros y dar lugar a una conciencia mundial como base para la adopción de medidas colectivas en aras del mejoramiento de la condición humana."

#### V. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

42. Al presentar ideas sobre la reforma y la reestructuración de las Naciones Unidas en las esferas económica y social se han tenido en cuenta las opiniones expresadas por los Estados Miembros en diversas deliberaciones intergubernamentales así como las presentadas en cumplimiento de la resolución 43/174 de la Asamblea General (A/44/747), y los puntos de vista de los órganos, organismos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas (E/1989/95). Lo que es particularmente importante en este contexto es el alto grado de compromiso y apoyo político expresado por los Estados Miembros con respecto a las futuras mejoras en el funcionamiento del mecanismo de las Naciones Unidas, y su afirmación de que el objeto de las reformas en curso no es conseguir ahorros financieros sino ayudar a que la Organización responda mejor a las necesidades de la comunidad internacional.

43. Dada la constante evolución del papel de las organizaciones multilaterales, incluidas las instituciones establecidas en virtud de los acuerdos Bretton Woods, se requiere una definición más clara del papel y la función de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas teniendo en cuenta sus ventajas respectivas y con miras a aprovechar el carácter complementario de su funcionamiento. Los Estados Miembros siguen considerando que las Naciones Unidas son un foro importante en el que podría examinarse de forma integrada una mayor variedad de cuestiones, políticas y económicas así como sociales y humanitarias. Teniendo en cuenta sus responsabilidades de amplio alcance, las Naciones Unidas están en una situación privilegiada que les permite observar los acontecimientos mundiales con una visión más armoniosa de las cuestiones que se plantean en todas las esferas, y facilitar información puntual a los Estados Miembros.

44. Los debates intergubernamentales sobre este asunto indican la imposibilidad de distinguir entre la validez de la "cuestión" y la pertinencia de la estructura creada para abordarla. Esto se puso de manifiesto en las deliberaciones de la Comisión Especial (E/1989/75), que mostraron que las cuestiones seguían siendo válidas y que por lo tanto también lo eran las estructuras. Ello ha dado como resultado una situación en la que las Naciones Unidas se ven obligadas a abordar igualmente cuestiones ya planteadas y cuestiones incipientes sin los mecanismos adecuados ni la capacidad de deliberar o de tomar decisiones.

45. En su nota presentada a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones (A/44/747), el Secretario General se refirió a algunas de las principales deliberaciones intergubernamentales programadas para 1990. El proceso ya se ha iniciado pero no ha concluido todavía. Por ejemplo, el resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, que puede tener repercusiones de largo alcance para el futuro del sistema comercial internacional, no se conocerá hasta finales de 1990. También pueden ser importantes en este contexto los resultados del octavo período de sesiones de la UNCTAD. Del mismo modo, se espera que también tenga consecuencias institucionales importantes la Conferencia de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Sin embargo, todo ello no debe retrasar las actividades encaminadas a conseguir que mejore el funcionamiento de los órganos intergubernamentales así como el de la Secretaría cuando sea posible y factible.

#### A. Mecanismos intergubernamentales

46. La interacción entre la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la UNCTAD es de gran importancia para la eficacia de la cooperación internacional. No cabe duda de que las conferencias internacionales importantes, la Ronda Uruguay en marcha, el octavo período de sesiones de la UNCTAD, que se celebrará próximamente, y la Conferencia de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo tendrán repercusiones de largo alcance para el contenido y las relaciones entre éstas y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

47. Respecto de las relaciones entre la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, ya se han tomado una serie de medidas en lo referente a la bienalización de sus respectivos programas de trabajo y al proceso de revitalización del Consejo Económico y Social. En lo referente a esto último, ya se han tomado medidas específicas para mejorar el funcionamiento del Consejo Económico y Social, que se examinaron en el informe del Secretario General al Consejo (E/1990/75). Otras mejoras en sentido más amplio tendrán también que esperar el resultado de las importantes deliberaciones internacionales que van a celebrarse próximamente.

48. Sin embargo, sin esperar esos resultados, la función del Consejo Económico y Social al abordar las principales cuestiones de política internacionales podrá mejorarse significativamente si la Asamblea General toma la decisión de que a partir de ahora se asigne al Consejo el proceso preparatorio de los actos y conferencias internacionales sobre cuestiones específicas, con las disposiciones necesarias para la plena participación de todos los Estados. De ese modo no habría necesidad de establecer órganos preparatorios separados para las conferencias especiales. Con este enfoque se lograría que fuera más coherente y eficaz el examen que hicieran las Naciones Unidas de las principales cuestiones de política de interés internacional. También se lograría aprovechar mejor los recursos disponibles al recurrir a los expertos y a las capacidades con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo sustantivo a los procesos preparatorios y, cuando fuere necesario, con un nivel mínimo de recursos adicionales.

49. En segundo lugar, en un momento en que al sistema de las Naciones Unidas se le pide que funcione cada vez más como un todo orgánico, podrá aumentar la coherencia

y la eficiencia del sistema si se fortalece el papel del Consejo Económico y Social en relación con programas y actividades que abarcan todo el sistema o son de carácter multisectorial. Por ejemplo, se podría empezar con cuestiones como el desarrollo de los recursos humanos, la pobreza, el desarrollo rural, la ciencia y la tecnología y los recursos naturales. El Consejo convocaría reuniones de alto nivel para abordar esas cuestiones con la plena participación de los jefes de los órganos, organizaciones y organismos pertinentes del sistema a fin de suministrar orientación en materia de políticas a nivel de todo el sistema y examinar y aprobar programas de actividades y las necesidades de recursos conexas.

50. Las medidas que se acaban de sugerir traerían consigo una mayor racionalización de los trabajos entre la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Sin embargo, es necesario mejorar también la labor de sus órganos subsidiarios. Las deliberaciones a nivel de los órganos subsidiarios deberían ser cada vez más especializadas a fin de permitir que el Consejo iniciara un examen de las cuestiones sustantivas teniendo presentes sus vínculos multisectoriales y mejorase así su función de coordinación. Esto contribuiría también a que mejorara la división del trabajo entre el Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios.

#### B. Los órganos subsidiarios de los sectores económico y social

51. Un acuerdo entre los Estados Miembros para reestructurar los mecanismos intergubernamentales prepararía el camino para introducir reformas más amplias y reestructurar la Secretaría. En su memoria anual sobre la labor de la Organización correspondiente a 1990 4/, el Secretario General señalaba que "es necesario que las Naciones Unidas, incluidas las estructuras intergubernamentales del sector económico y social, reaccionen mejor a las nuevas necesidades y los nuevos desafíos a que hace frente la comunidad internacional. A medida que la retórica política pase a segundo plano, se necesitará un mayor grado de especialización para fortalecer las bases técnicas del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General".

52. Las deliberaciones de la Comisión Especial del Consejo Económico y Social (E/1988/75) reflejan la preocupación general de que los acuerdos actuales a nivel intergubernamental necesitan mejorar con el fin de que suministren aportaciones eficaces a la labor de los órganos principales. Actualmente, los órganos subsidiarios de los sectores económico y social, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General dedican largos debates a las mismas cuestiones con el mismo detalle e igual competencia. Ello significa que hay tres estratos de debates y negociaciones intergubernamentales que a menudo no añaden ningún elemento sustantivo nuevo. Cada vez es más patente que en cuestiones específicas los Estados Miembros desean un debate más sustantivo y una mayor orientación en materia de políticas. La experiencia demuestra que, en general, el examen de cuestiones específicas y técnicas por parte de expertos nacionales bien informados ha contribuido a que los debates en las Naciones Unidas resulten más productivos. Por lo tanto, la mayor especialización de los trabajos de algunos órganos subsidiarios intergubernamentales, especialmente aquellos que han de abordar cuestiones concretas de carácter técnico, representa una alternativa útil a las modalidades existentes. Estos debates permitirían que los gobiernos llegaran a una interpretación común de cuestiones determinadas al nivel de los órganos

subsidiarios. Actualmente se reconoce la necesidad de que las cuestiones técnicas se examinen más atentamente y, en ese sentido, que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social reciban aportaciones mejores y más sustantivas para su tarea de formulación de políticas y para el desempeño de otras funciones.

53. Para abordar la cuestión de la proliferación así como la del contenido del trabajo a nivel intergubernamental, se han propuesto algunos enfoques. Por lo que respecta al fondo y al nivel del contenido, es necesario que algunos órganos subsidiarios se transformen en grupos de expertos. Por su puesto, esto debería llevarse a cabo después de un cuidadoso examen del mandato del órgano subsidiario, en particular en los casos en que la cuestión sea de carácter suficientemente técnico. En principio, los órganos subsidiarios han de disponer de la plena competencia que les permita examinar los aspectos especializados y técnicos de una cuestión determinada dejando que sea el Consejo Económico y Social el que examine su dimensión política, global y multisectorial. En este sentido se puede aprender también de la experiencia de las comisiones orgánicas y de los órganos de expertos existentes.

54. La otra cuestión se refiere a la proliferación de estructuras intergubernamentales en las esferas económica y social. En su estudio de 1978 <sup>5/</sup> Martín Hill señaló que la fragmentación de las principales instituciones intergubernamentales ha contribuido de forma natural a una proliferación cada vez mayor de órganos subsidiarios y a una gran incertidumbre y confusión en cuanto a las funciones respectivas de éstos. Añadió que la proliferación y la complejidad de la actual estructura intergubernamental son causa no sólo de gran parte de las dificultades con que tropiezan los Estados Miembros para seguir la labor económica y social de las Naciones Unidas, por no hablar de controlarla o de desempeñar una función activa en ella, sino también, en gran medida, de la incoherencia y la falta de coordinación del sistema en su conjunto. A similares conclusiones llegó el Grupo de Expertos establecido por el Secretario General para preparar un estudio "en el que figuren propuestas sobre cambios estructurales dentro del sistema de las Naciones Unidas para hacerlo plenamente capaz de abordar en forma amplia problemas de cooperación económica internacional" (resolución 3343 (XXIX), párr. 5). Entre otras cosas dijo que, si bien el desarrollo del sistema podía considerarse un signo de vitalidad, "la proliferación de órganos intergubernamentales y secretarías constituye una carga cada vez mayor para los gobiernos tanto en función de los costos como de la posibilidad física de participar en ellos. Además, la difusión de la responsabilidad entre tantas instituciones, muchas de las cuales se ocupan de cuestiones iguales o conexas, disminuye inevitablemente la influencia de todas ellas" <sup>3/</sup>. El Grupo señaló también la necesidad de establecer un conjunto eficaz de instituciones centrales al nivel de mecanismos intergubernamentales y estructuras de la Secretaría que transformen los diversos elementos que afectan el desarrollo en políticas coherentes de alcance mundial.

55. Al abordar la cuestión de la fragmentación de los temas y la proliferación de las instituciones, hay que reconocer que en sí mismo el enfoque sectorial ha cumplido un propósito útil porque ha aumentado la atención política o la conciencia de los gobiernos respecto de ciertas cuestiones. Pero, por otra parte, ha contribuido a la superposición y la dispersión, además de hacer que la participación plena y eficaz de las delegaciones represente una carga considerable para éstas. Por consiguiente, no se han aprovechado plenamente los mecanismos

existentes y, dentro de su marco, los gobiernos no pueden tener plenamente en cuenta el carácter multidisciplinario de la mayoría de las cuestiones del programa económico y social. Este proceso también ha contribuido al problema de la coordinación a nivel intergubernamental así como en la Secretaría. Para que los mecanismos intergubernamentales de las Naciones Unidas sean más eficientes se requiere ya un cierto grado de consolidación. Ello exigiría también una mejor coordinación dentro de los gobiernos a nivel nacional. Si se perfecciona en el futuro la modalidad de examen de las cuestiones sectoriales sustantivas tal vez se logre una mejor coordinación y un enfoque integrado también en el plano nacional.

56. La expertización y la consolidación, que llevarían a mejorar los métodos de trabajo y la calidad de la documentación, serían una garantía de que el rendimiento de los mecanismos subsidiarios ayudara efectivamente a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social a desempeñar eficazmente sus responsabilidades. En principio, con la excepción de las comisiones orgánicas del Consejo, la mayoría de los demás órganos subsidiarios de la Asamblea General y del Consejo en las esferas económica y social deben examinarse teniendo presente todo lo mencionado anteriormente.

### C. Secretaría

57. El Secretario General considera que, en tanto los Estados Miembros llegan a un acuerdo sobre la reestructuración de los mecanismos intergubernamentales, ya se podrían haber aplicado algunas medidas para fortalecer la capacidad de la Secretaría de abordar los problemas que ya se han determinado, así como las cuestiones nuevas e incipientes. A continuación se presentan en detalle algunos de los conceptos concretos que se están examinando o que ya han recibido atención.

58. El Grupo de los 18 opinó que en la Secretaría había demasiada fragmentación en los sectores económico y social y pidió al Secretario General que examinase el funcionamiento de las dependencias centrales de las Naciones Unidas a fin de eliminar la duplicación de esfuerzos y permitir a las Naciones Unidas responder mejor a los cambios de las condiciones en los planos mundial y regional.

59. La orientación y el objetivo de las reformas en la Secretaría podrían:

a) Mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de prestar asistencia a los órganos intergubernamentales, en particular el Consejo Económico y Social, para que aborden eficazmente las cuestiones económicas y sociales;

b) Fortalecer la capacidad de investigación y análisis de las Naciones Unidas en cuestiones multidisciplinarias a nivel mundial;

c) Permitir a las Naciones Unidas determinar y señalar a la atención de los Estados Miembros los problemas nuevos en los planos mundial, regional y nacional;

d) Describir con mayor claridad las responsabilidades de las diversas dependencias centrales en los sectores económico y social;

e) Asegurar una mayor interacción e intercambio entre las actividades operacionales y la capacidad de investigación y análisis de la Organización;

f) Aumentar la capacidad de la Secretaría en materia de planificación de políticas;

g) Aprovechar la complementariedad de las labores que son realizadas por diferentes partes de la Organización.

60. La magnitud de los problemas con que tropieza la comunidad internacional requiere un examen amplio y más integrado de las cuestiones principales en los sectores económico y social. Tal examen necesitaría un mayor fortalecimiento de la capacidad de análisis multidisciplinario de la Secretaría a fin de poder examinar en forma integrada las cuestiones económicas, sociales, ambientales y otras cuestiones multisectoriales. Se necesita fortalecer los vínculos entre los diversos departamentos de las Naciones Unidas y con la capacidad de análisis de las Naciones Unidas. Actualmente, ese enfoque ya está siendo aplicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, órgano que elabora dos importantes informes periódicos, a saber, el Estudio Económico Mundial, que se publica anualmente, y el Informe sobre la situación social en el mundo, que aparece cada cuatro años. Esos dos informes se podrían fusionar, añadiendo un elemento adicional en que se analicen las repercusiones más amplias de las tendencias socioeconómicas, a fin de ayudar a los gobiernos y a los organismos intergubernamentales en la formulación de políticas generales.

61. También es necesario fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas de determinar oportunamente posibles problemas, tanto a nivel regional como mundial, teniendo también en cuenta sus repercusiones generales. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales publica periódicamente un análisis de las tendencias socioeconómicas a largo plazo en su informe "Perspectivas socioeconómicas generales" y sus proyecciones en materia de población. Varios programas y organismos elaboran estudios sectoriales análogos. Sin embargo, existen pocos vínculos, o ninguno, entre esas labores y las actividades en materia de políticas y de otra índole que se llevan a cabo en las Naciones Unidas. Se necesita estrechar las relaciones entre las oficinas encargadas del análisis de políticas y las oficinas que realizan análisis económicos y sociales. También es necesario formular modalidades eficaces que permitan aprovechar todas las fuentes y bases de datos en la recopilación de la información disponible dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, en particular en los planos nacional y regional.

62. En su Memoria anual sobre la labor de la Organización correspondiente a 1987 <sup>6</sup>/, el Secretario General subrayó la necesidad de lograr una mayor integración de las actividades de las Naciones Unidas que concordara con la necesidad de aplicar enfoques más integrados a los problemas en las esferas económica y social. La Oficina del Director General podría ayudar a conjuntar todos los elementos necesarios para el análisis y la determinación oportuna de los problemas mundiales, a fin de asesorar al Secretario General en la planificación de políticas en un marco coherente y de asistir al Consejo Económico y Social en la prestación de orientación intelectual y de coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en las esferas económica y social.

63. Para ello, se podría establecer una pequeña entidad de planificación de políticas de desarrollo, integrada por representantes de los organismos especializados y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, que

podrían ser comisionados en forma rotatoria, además de algunos funcionarios que serían redistribuidos de otras partes de las Naciones Unidas. Ese arreglo permitiría evaluar en forma más coordinada las opciones de política a largo plazo y examinar enfoques integrados relativos a los problemas y objetivos del desarrollo que tengan en cuenta la capacidad de todo el sistema. Asimismo, ayudaría a la formulación de conceptos encaminados a promover el diálogo entre el Norte y el Sur, y contribuiría con aportes para las principales declaraciones de política y los informes del Secretario General.

64. La universalización cada vez mayor de los mercados está vinculando en forma intrincada el comercio de bienes y servicios con las inversiones y otras corrientes financieras. Además, la rapidez, la orientación y la reglamentación de los cambios tecnológicos están afectando cada vez más directa y significativamente la competitividad de las economías nacionales y de las estructuras de producción.

65. Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales podrían afectar significativamente las reglas del juego del comercio internacional y las inversiones. El desafío político del decenio de 1990 es restablecer el crecimiento universal y el desarrollo sostenible. En el plano internacional, será esencial mejorar el marco de las políticas relativas al comercio y las inversiones a fin de que el aumento del comercio y de las corrientes de inversiones produzcan beneficios para todos. En el plano nacional, los países necesitan adoptar una posición que les permita aprovechar los beneficios que derivarán de un mejor entorno internacional.

66. La capacidad de las Naciones Unidas de incorporar eficazmente esa evolución en su labor y de aumentar su contribución en materia de cooperación económica internacional para el desarrollo dependerá de su capacidad para abordar en forma más sistemática e integrada las cuestiones relacionadas del comercio, las finanzas, las inversiones y el cambio tecnológico.

67. Las inversiones extranjeras directas de las empresas transnacionales aumentaron sustancialmente en los decenios de 1970 y 1980, y es posible que sigan creciendo en el decenio de 1990. La liberalización del comercio, la innovación tecnológica y la integración regional serán estímulos fundamentales para la expansión de las inversiones y el comercio a nivel internacional. En esas circunstancias, la integración de las políticas relativas al comercio y las inversiones se convertirá en un requisito básico de las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo.

68. La secretaría de la UNCTAD y sus órganos intergubernamentales han examinado durante muchos años los vínculos entre las inversiones y el comercio en diversos contextos, incluidos los aspectos sistémicos del comercio internacional, los servicios, el ajuste estructural y las corrientes financieras y los recursos generales para el desarrollo. Recientemente, las relaciones entre las inversiones y el comercio han recibido nueva atención en las deliberaciones intergubernamentales de la UNCTAD y es probable que constituyan un tema importante en el octavo período de sesiones de la UNCTAD.

69. Como parte integrante de su programa de trabajo permanente, el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y la Comisión de Empresas

Transnacionales han ejecutado actividades complementarias, entre ellas la vigilancia de las tendencias en materia de inversiones extranjeras a nivel mundial, nacional y empresarial; el estudio de los factores determinantes de las inversiones y de las repercusiones de las inversiones extranjeras en la estructura industrial y el comercio de los países en desarrollo; el análisis de leyes, reglamentos y políticas relativos a las empresas transnacionales, y la prestación de servicios de capacitación y asesoramiento a los países en desarrollo en la esfera de las inversiones extranjeras.

70. En el período de sesiones más reciente de la Comisión de Empresas Transnacionales, se pidió al Centro que ampliara su labor relativa a las necesidades de inversión de los países en desarrollo y a las modalidades de promoción de las inversiones extranjeras directas en esos países. En particular, se pidió al Centro que cooperara con la UNCTAD en la preparación de un nuevo e importante estudio sobre medidas encaminadas a mejorar la contribución de las empresas transnacionales al desarrollo de los países en desarrollo mediante el comercio y las inversiones.

71. Esas tendencias en las deliberaciones intergubernamentales en el marco de la UNCTAD y de la Comisión de Empresas Transnacionales se intensificaron aún más en el decimotavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y en el examen de la estrategia internacional del desarrollo para el decenio de 1990, que destacaron firmemente la mayor interdependencia de la economía mundial y los vínculos cada vez mayores entre las cuestiones monetarias, financieras, comerciales y del desarrollo.

72. Sobre la base del examen de políticas realizado conjuntamente por la UNCTAD y el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, el Secretario General ha llegado a la conclusión de que la calidad y la coherencia de los aportes que suministran las dos secretarías a los organismos intergubernamentales y de los servicios que prestan a los Estados Miembros en todas las esferas relacionadas con el comercio y las inversiones mejorarían con la aplicación de medidas que dieran como resultado la integración más estrecha posible de sus respectivos programas, permitiendo una utilización significativa de insumos y servicios comunes. Tal integración de los programas beneficiaría administrativamente a las dos entidades, dado que en años recientes ambas han tenido que ejecutar programas de trabajo más amplios debido al mayor número de peticiones de los organismos intergubernamentales, con menores o iguales recursos en vista de la reducción del presupuesto de las Naciones Unidas en conjunto, y a ambas se les pide que presten apoyo y servicios a un programa de cooperación técnica que se amplía con rapidez debido al mayor número de peticiones de los Estados Miembros. Esa medida permitiría a las Naciones Unidas en conjunto contribuir en forma más significativa y concentrada a la cooperación internacional en las esferas cruciales del comercio y las inversiones, que, debido a las razones antes mencionadas, posiblemente formarían el núcleo del programa relativo a las políticas en el decenio de 1990.

73. Por consiguiente, el Secretario General prevé aplicar medidas apropiadas a fin de promover y consolidar las gestiones que ya están realizando para establecer un programa conjunto de la UNCTAD y el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, en el contexto de los programas generales de trabajo de las dos entidades, acorde con las peticiones de sus respectivos órganos rectores.

En primer lugar, las actividades relacionadas con el programa conjunto que se llevarán a cabo en 1991 consistirán en los estudios que soliciten los respectivos órganos rectores sobre el vínculo entre el comercio y las inversiones y se centrarán también en esferas específicas como los servicios, el papel del sector empresarial en el desarrollo, el medio ambiente y el desarrollo y los aspectos pertinentes de sus programas de cooperación técnica. En el marco de la preparación del presupuesto por programas para el bienio 1992-1993 y de su examen por los organismos intergubernamentales interesados, se procurará incorporar un programa más amplio y sus repercusiones institucionales.

74. Actualmente se reconoce el papel fundamental que desempeña la tecnología en el proceso de desarrollo. Habrá que realizar esfuerzos más decisivos para asegurar que los países en desarrollo tengan acceso a la tecnología. Una manera de fortalecer la labor de las Naciones Unidas en esta esfera sería relacionar más estrechamente las tareas del Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo con las actividades de la UNCTAD y del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales. Esa medida destacaría aún más la relación estrecha entre las inversiones, el comercio y la transferencia de tecnología y también ayudaría al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General a examinar esas cuestiones interrelacionadas en forma más integrada y a formular orientaciones de política adecuadas en la esfera de la ciencia y la tecnología.

75. Al centrarse más la atención en las cuestiones interrelacionadas del comercio, las inversiones y la tecnología en la UNCTAD, se podrán definir más claramente las responsabilidades respectivas de la UNCTAD y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, fortaleciéndose la capacidad de este último para vigilar las tendencias económicas y sociales mundiales a fin de que pueda ofrecer una visión integral de las cuestiones socioeconómicas a los órganos intergubernamentales.

76. Es evidente también que la coordinación en las Naciones Unidas y entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tendrá cada vez mayor importancia en el futuro. Los problemas mundiales que actualmente encara la comunidad internacional necesitan una respuesta multidisciplinaria e integrada de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para cumplir su mandato en las esferas económica y social, las Naciones Unidas necesitan la asistencia y colaboración activas de los organismos y programas especializados del sistema. Se debe mejorar la coordinación a fin de asegurar que el sistema de las Naciones Unidas pueda responder a los retos futuros en forma coherente y eficaz.

77. En los últimos años, los Estados Miembros han mostrado mayor interés en la coordinación y en medidas encaminadas a mejorar la eficacia de los mecanismos de coordinación existentes. En el 30° período de sesiones del Comité del Programa y de la Coordinación se convino en que existía la necesidad cada vez mayor de utilizar eficaz y coherentemente los recursos humanos y financieros, así como de lograr la complementariedad de los esfuerzos de todo el sistema de las Naciones Unidas. A ese respecto, se ha pedido al Comité Administrativo de Coordinación que aplique medidas para que su trabajo sea más eficaz y significativo. Se ha reafirmado la función directiva del Secretario General, como Presidente de ese Comité.

78. Se han tomado ya algunas medidas para establecer consultas estrechas y acuerdos de cooperación entre las comisiones regionales y las dependencias centrales de la Secretaría en las esferas económica y social. El Director General convoca periódicamente reuniones de los funcionarios superiores sobre cuestiones específicas, tales como la que se va a celebrar en Viena en 1991 sobre desarrollo social. También se han establecido vínculos entre las comisiones regionales para el intercambio de datos, esbozos y proyectos a fin de mejorar la calidad y complementariedad de sus productos.

79. En respuesta a las decisiones adoptadas por la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, y en particular las adoptadas en el decimoséptimo período extraordinario de sesiones, dedicado a la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, se está adoptando una serie de medidas para lograr una mayor coherencia, coordinación y consolidación de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la lucha contra el uso indebido de drogas. En su actual período de sesiones la Asamblea General va a examinar el informe del Secretario General que se refiere a la fusión de las entidades de secretaría separadas que se ocupan de la cuestión de las drogas (A/45/652 y Add.1). Las decisiones a ese respecto tendrán repercusiones de largo alcance en la capacidad y la eficacia de la Secretaría, entre otras la de proporcionar apoyo a los órganos intergubernamentales competentes para la coordinación y la formulación de políticas.

80. En cuanto al apoyo que presta la Secretaría al Consejo Económico y Social, en su nota a la Asamblea General (A/44/747), el Secretario General señaló los arreglos convenidos en la Secretaría para asegurar que se prestara al Consejo el apoyo sustantivo y técnico que figuraba en las resoluciones 1988/77 y 1988/114 del Consejo. Las necesidades sustantivas previstas en esas resoluciones incluyen la preparación de una serie de nuevos informes, en particular los análisis temáticos y los informes consolidados en función de los problemas. El Secretario General señaló que la preparación de esos informes significaría la gestión y coordinación eficaces de los insumos procedentes de las oficinas sustantivas respectivas del sistema de las Naciones Unidas en su totalidad, así como la coherencia en su orientación de política. De conformidad con las funciones generales del Director General, el Secretario General decidió asignarle la tarea de proporcionar el apoyo sustantivo que se pedía en la resolución 1988/114 del Consejo. El Consejo Económico y Social seguirá recibiendo el apoyo técnico necesario de la División de Asuntos del Consejo Económico y Social y de Servicios de la Secretaría.

81. En esa misma nota, el Secretario General señaló también que tenía la intención de mantener bajo examen las estructuras de la Secretaría. Ese examen se llevaría a cabo a la luz de las decisiones relativas a los organismos intergubernamentales en los sectores económico y social y sobre la base de las futuras necesidades del Consejo Económico y Social que se presenten al aplicar las disposiciones de sus resoluciones relacionadas con la revitalización.

82. Algunos de los conceptos y propuestas que figuran en el presente informe han sido examinados anteriormente, mientras que otros son nuevos e indudablemente promoverán un examen ulterior. El hecho importante es que, al reconocer la necesidad crucial de que la Organización responda con mayor eficacia a los

problemas existentes y a las necesidades nuevas, los Estados Miembros convengan en la manera en que deben abordarse esas cuestiones y, por consiguiente, otorguen a la Organización la capacidad necesaria para hacerlo.

83. Es indudable que la reestructuración eficaz y sistemática de la Organización necesita un apoyo financiero firme. En su informe analítico sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General, el Secretario General señaló que "la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, depende del pago puntual y completo de las cuotas de todos los Estados Miembros" (A/45/226, párr. 260). En vista de las limitaciones financieras con que ha tropezado la Organización en años recientes, se han utilizado cada vez más los recursos extrapresupuestarios para financiar muchas de sus actividades importantes. Esa tendencia merece un examen cuidadoso a la luz del propósito original de la Carta en relación con la manera como deben financiarse las actividades de la Organización.

84. En esta era posterior a la guerra fría, el papel y las actividades de las Naciones Unidas tienen gran importancia en la cooperación internacional. La Organización debe contar con la seguridad financiera a largo plazo necesaria para que pueda satisfacer las nuevas expectativas y cumplir las responsabilidades existentes con eficacia y eficiencia. Esa cuestión merece el examen serio y urgente por parte de los Estados Miembros.

85. Existen claramente varias esferas en que se podría fortalecer el funcionamiento en los sectores económico y social del mecanismo intergubernamental y de la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, tal medida es un proceso permanente que responde a los cambios de las necesidades de la comunidad internacional y que es el resultado de su funcionamiento anterior.

#### Notas

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 49 (A/41/49).

2/ El núcleo original de organismos especializados se creó para hacer frente a situaciones concretas en las esferas laboral (Organización Internacional del Trabajo (OIT)), de la alimentación y la agricultura (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)), de la educación y la ciencia (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)), de la aviación civil (Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)), de las cuestiones financieras y monetarias internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI)), de la salud (Organización Mundial de la Salud (OMS)), de los servicios postales (Unión Postal Universal (UPU)), y de las telecomunicaciones (Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)). A éstas se añadieron luego las esferas de la meteorología (Organización Meteorológica Mundial (OMM)), el transporte marítimo (Organización Marítima Internacional (OMI)), las patentes y los derechos de autor (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)), y la financiación de la agricultura (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)) y el desarrollo industrial (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)). Además, dos organizaciones con relaciones especiales con las Naciones Unidas para tratar algunos aspectos del

Notas (continuación)

2/ (continuación)

comercio y la energía nuclear, a saber, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), se crearon en 1948 y 1958, respectivamente.

3/ "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial" (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.75.II.A.7).

4/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/45/1).

5/ Martin Hill, The United Nations System: Co-ordinating its Economic and Social Work, Cambridge, Cambridge University Press para UNITAR, 1978.

6/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/42/1).

-----