



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/45/1001
25 de abril de 1991
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

Carta de fecha 25 de abril de 1991 dirigida al Secretario General
por los representantes de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega
y Suecia ante las Naciones Unidas

En nombre de los Gobiernos de los cinco Países Nórdicos, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, tenemos el honor de transmitirle un documento de trabajo conjunto de los Países Nórdicos sobre la Reforma y reestructuración del sector económico y social de las Naciones Unidas (véase el anexo).

Le agradeceríamos tenga a bien distribuir esta carta y el texto adjunto como documento oficial de las Naciones Unidas, en virtud del tema 117.

(Firmado) Hans KLINGENBERG
Ministro Consejero
Encargado de Negocios interino de
Dinamarca ante las Naciones Unidas

(Firmado) Klaus TORNUDD
Embajador
Representante Permanente de Finlandia
ante las Naciones Unidas

(Firmado) Benedikt GRONDAL
Embajador
Representante Permanente de Islandia
ante las Naciones Unidas

(Firmado) Martin HUSLID
Embajador
Representante Permanente de Noruega
ante las Naciones Unidas

(Firmado) Jan ELIASSON
Embajador
Representante Permanente de Suecia
ante las Naciones Unidas

Anexo

REFORMA Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR ECONOMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS: ESBOZO PROVISIONAL DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS Y MEDIDAS

(Documento de trabajo presentado por los Países Nórdicos)

1. Presupuestos básicos

1.1 En un mundo de creciente interdependencia, incumbe obviamente a las Naciones Unidas la función de resolver algunos problemas de alcance mundial. Es cada vez más necesario reforzar las posibilidades de la Organización para atender a esta empresa. Así pues, resulta indispensable mejorar su eficiencia y eficacia en los sectores económico y social.

La necesidad de una reforma data de mucho tiempo. Resulta claro que las actuales condiciones de la política mundial, es decir, el "final de la guerra fría", ofrecen la oportunidad de una auténtica transformación que permita mejorar la eficiencia y eficacia de las Naciones Unidas; esto es, se está frente a una oportunidad política.

1.2 Se parte del presupuesto de que la reforma, en lo fundamental, se basa en el grado de flexibilidad y de adaptabilidad de una organización para cumplir sus cometidos. Frente a la rápida evolución del mundo y los problemas políticos, económicos y sociales cada vez mayores que se plantean, el principal patrón de medida del éxito o el fracaso es la capacidad de cambio y de consagrarse a las tareas más apremiantes. En esta perspectiva, se entiende por reforma el proceso ordenado de transformación institucional y establecimiento de prioridades políticas.

1.3 Un presupuesto importante es la situación neutral de los costos, es decir, la necesidad de que el proceso de reforma no apunte a reducir o aumentar el presupuesto total de las Naciones Unidas; las economías que se obtengan deben reinvertirse en el sistema para proyectos prioritarios. Además, si las Naciones Unidas funcionan mejor, tendrán mayor credibilidad ante los gobiernos y, por ende, podrán obtener más fácilmente nuevos fondos.

2. Problemas

2.1 Los sucesivos estudios y procesos anteriores de reforma han revelado constantemente dos defectos o carencias (relativas) fundamentales del sistema de las Naciones Unidas, relacionados entre sí. Uno es externo, y podría caracterizarse como una falta de pertinencia, acompañada de marginalización. El otro es interno, y se tipificaría como una crisis del ejercicio del poder, acompañada de fragmentación. El aumento de los temas del programa de las Naciones Unidas es una de las manifestaciones más rotundas de estos fenómenos.

2.2 El problema de la marginalización es múltiple. Resulta de una relativa ignorancia o falta de atención política por parte de los Estados Miembros. Muy pocas veces se obtiene la participación de funcionarios de alto nivel.

Otro aspecto se refiere a la relativa incapacidad para atender los problemas mundiales decisivos o que comienzan a aparecer. La crisis de pertinencia también se manifiesta en una pérdida de importancia frente a la influencia cada vez mayor de otras instituciones.

2.3 Los problemas de jurisdicción entre la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, los órganos subsidiarios, los programas y fondos de las Naciones Unidas y los organismos especializados y dentro de la institución son manifiestos. El sistema de ejercicio del poder, debilitado y muchas veces ineficaz, trae asimismo consigo una creciente fragmentación. La carencia actual de una auténtica coordinación causa la duplicación de las tareas y afecta la capacidad para responder a nuevos retos. Las instrucciones y directrices dimanantes de los órganos centrales son con frecuencia ambiguas y necesitan una orientación más definida.

3. Objetivos

3.1 Para que el sistema de las Naciones Unidas pueda responder de forma pertinente a los grandes problemas del futuro es necesario examinar nuevamente su enfoque y la relación entre su organización interna y sus métodos de trabajo. El objetivo general, y prácticamente indiscutido, de las Naciones Unidas es responder mejor a los problemas políticos, económicos y sociales de carácter mundial y fundamental, ya sean actuales o en gestión, y contribuir a resolverlos.

3.2 La Declaración sobre la cooperación económica internacional, así como la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo reflejan, de manera multifacética y general, el amplio programa de las Naciones Unidas en los sectores económico y social. Sin embargo, para aprovechar mejor los recursos limitados de la Organización, será necesario definir con mayor precisión cuáles son sus funciones (tanto normativas como operacionales) en las esferas económica y social. Conviene centrarse en las cuestiones a las que las Naciones Unidas puedan prestar eficazmente una contribución directa, tangible y práctica, sin reducir el nivel de sus funciones de deliberación y supervisión.

A nuestro juicio, un ámbito de la economía en el que la Organización sería muy útil es el del perfeccionamiento de los recursos humanos. La educación, la atención de salud, la población, la energía, las corrientes de refugiados, la mitigación de los desastres naturales y la lucha contra la pobreza son aspectos que exigen del sistema de las Naciones Unidas competencias particulares. Como otra preocupación importante, la Organización debe contribuir a proteger el medio ambiente y fomentar el desarrollo sostenible.

Estos objetivos generales sustantivos están resumidos en la resolución 45/177 de la Asamblea General, que enuncia los objetivos de la reforma:

"... un funcionamiento más eficaz y eficiente del mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas para que responda en mayor grado a la necesidad de impulsar la cooperación económica internacional y promover el desarrollo de los países en desarrollo."

3.3 El objetivo de eficiencia consiste claramente en un parámetro de funcionamiento interno, con aspectos fundamentales como:

- rendimiento del costo
- racionalización del trabajo y los procedimientos
- dirección y gobierno óptimos

3.4 La eficacia se refiere principalmente al rendimiento "externo" y se tiende al cumplimiento óptimo de las tareas:

- capacidad de establecer y redefinir prioridades y atender de forma óptima a las tareas que éstas imponen
- adaptabilidad a la evolución del medio y de los problemas
- sensibilidad a la orientación política

3.5 Estos objetivos pueden alcanzarse únicamente si todo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto participa en definitiva en el proceso de reforma. Es preciso determinar mejor las funciones y tareas respectivas de las diversas organizaciones y órganos, para que complementen sus actividades y formen un todo coherente. Deben precisarse las cuestiones a las que las Naciones Unidas pueden hacer contribuciones específicas, y los esfuerzos deben centrarse en esos ámbitos. Las Naciones Unidas no pueden, ni deben, ocuparse de todas las cuestiones que se planteen en el ámbito internacional, sino sólo de las esferas en las que la Organización mundial presente una ventaja comparativa y especialmente, las cuestiones de interdependencia que exigen una intensificación de la cooperación internacional.

4. Programa de reformas

4.1 Sobre estas bases, resulta claro que en oportunidad de la reanudación del período de sesiones pueden adoptarse provechosamente diferentes grupos de decisiones:

Un primer grupo de decisiones se refiere a la aprobación de diversas medidas concretas de reforma, y las disposiciones para aplicarlas y supervisarlas. Estas medidas coadyuvarían particularmente al objetivo de eficiencia y funcionamiento racional del sistema.

Un segundo grupo de decisiones estaría compuesto por un acuerdo sobre nuevos objetivos de reforma y un temario y programa para alcanzarlos. Los objetivos que se establezcan deben abarcar los aspectos de la eficiencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas, y entre ellos:

- el mejoramiento del ejercicio de la autoridad en las actividades operacionales y el funcionamiento normativo de las Naciones Unidas
- la percepción, por parte del sistema, de los nuevos problemas que aparecen y que pueden representar una amenaza grave, así como los casos de emergencia
- el establecimiento de prioridades
- el mejoramiento del sistema mundial de alerta e información

4.2 De conformidad a la citada perspectiva, se proponen las siguientes medidas y objetivos de reforma, con miras a obtener en la próxima reunión de abril el mayor consenso posible y la fijación de plazos realistas, ya sea para su aplicación o su examen a fondo:

Asamblea General, incluidas las Comisiones Primera y Segunda

1. Sustituir, cuando proceda, el sistema vigente de resoluciones por una sinopsis del presidente (que se aplicaría sistemáticamente en el sistema de organismos intergubernamentales).
2. Examinar nuevamente las actuales disposiciones relativas a los períodos de sesiones, con miras a la posibilidad de convocar reuniones cuando sea necesario.
3. Introducir un sistema de examen más selectivo de las cuestiones y un mecanismo de supresión de los temas del programa, una vez que claramente hayan perdido su vigencia y utilidad.
4. Adaptar y simplificar los programas para obtener una división eficaz de las tareas con el Consejo Económico y Social.
5. Recurrir en mayor medida a reuniones oficiosas con personalidades y expertos destacados, con la posibilidad de que se conviertan en una especie de "audiencias".

Consejo Económico y Social

1. Obtener una división de tareas más eficaz con las Comisiones Segunda y Tercera de la Asamblea General. En casos concretos la Asamblea General puede autorizar al Consejo Económico y Social a adoptar decisiones definitivas sobre los informes de los órganos subsidiarios.
2. Procurar establecer disposiciones sobre los períodos de sesiones que resulten más eficaces en relación con los costos; una posibilidad que merece un estudio más detenido es la consolidación del lugar de celebración de los períodos de sesiones previstos en distintas sedes.

3. Adaptar el formato del debate general para que se complemente mejor con el debate general de las Comisiones de la Asamblea General, o posiblemente suprimirlo, o tal vez ajustarlo más a temas específicos.

Una posibilidad podría ser llevar a cabo un debate temático de alto nivel sobre una o varias cuestiones sociales o económicas de importancia capital en el plano internacional, tal vez en un periodo de sesiones distinto.

El enfoque debe ser interdisciplinario; los jefes de organismos y demás órganos interesados deben participar activamente, y los Estados Miembros enviar representantes.

El debate debe basarse en un documento único redactado por la Secretaría y debería culminar con la aprobación de un documento de política común.

4. Obtener una coordinación más eficaz de los órganos subsidiarios y los organismos especializados.

Debe estipularse que los jefes de organismos estén presentes personalmente en las audiencias del Consejo Económico y Social. La celebración frecuente de períodos de sesiones oficiosos permitiría un cambio de opiniones más franco y eficaz.

La eficacia de la coordinación también se facilitaría si los comités del Consejo estuviesen dotados de una estructura apropiada.

Las conclusiones del Consejo Económico y Social deben tender a la formulación de recomendaciones y directrices específicas, en respuesta a los informes sometidos a su examen.

Si es necesario, pueden convocarse períodos extraordinarios de sesiones del Consejo para examinar cuestiones operacionales específicas.

Además de considerar problemas de coordinación específicos relativos a las actividades de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social debe dedicar tiempo suficiente a las cuestiones nuevas y que comienzan a manifestarse y a las situaciones de emergencia y de riesgo para el medio ambiente, y tratar de formular conclusiones prácticas útiles para la coordinación dentro de las Naciones Unidas.

5. Centrar la atención del Consejo Económico y Social en una o dos cuestiones principales por año, especialmente en problemas que, por su envergadura, se consideren inquietantes para la economía mundial, la estructura social o el medio ambiente del planeta.

Organos subsidiarios

Es necesario examinar nuevamente las disposiciones actuales, según las cuales frecuentemente los mismos delegados de las Naciones Unidas participan en todos los órganos que se ocupan de las mismas cuestiones y aportan pocas ideas nuevas al proceso de deliberación. El Consejo Económico y Social es el

principal órgano de debate general de tipo político y, por ende, sería el foro apropiado para las deliberaciones de carácter político, que actualmente se celebran en los órganos subsidiarios. Conviene examinar seriamente cómo los órganos que se enuncian a continuación - muchos de ellos encargados de importantes responsabilidades - podrían desempeñar mejor su mandato, mediante una mayor especialización o una fusión con otros órganos:

1. Comité sobre el Aprovechamiento y la Utilización de Fuentes de Energía Nuevas y Renovables
2. Reunión de Alto Nivel sobre el examen de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
3. Comité de Recursos Naturales
4. Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

Secretaría

1. Algunos estiman que, en su mayor parte, el examen de los posibles objetivos y medidas de reforma deberían aplazarse, para un estudio más detenido por parte del Secretario General que resulte electo en 1992. Otros sostienen categóricamente que la gran experiencia adquirida por el actual Secretario General debería estimular a los Estados Miembros a invitarle a presentar sus opiniones y propuestas sobre la reforma, antes de su alejamiento del cargo. Con independencia de la conclusión de este debate, hay por lo menos muchos partidarios de tomar decisiones sobre todas las consecuencias directas de los cambios de reestructuración de la organización de la Secretaría que se concierten en abril, en oportunidad de reanudarse el período de sesiones.

2. Debe fortalecerse la capacidad de la Secretaría para localizar las cuestiones que surgen y los problemas en gestación. Es necesario establecer vínculos más estrechos entre las dependencias políticas, económicas y sociales. La necesidad de reformas internas de la Secretaría se orienta a un aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles. Uno de los objetivos fundamentales durante este proceso es crear una Secretaría que proyecte su autoridad en materia de gestión y coordinación y se constituya en centro de excelencia en el ámbito normativo.

3. Conviene fortalecer la función esencial de coordinación dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas. En este sentido, merecen un estudio detenido las ideas y propuestas presentadas por Urquhart y Childers en A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations. Del mismo modo deben consolidarse las capacidades de gobierno en todo el sistema, por conducto de la coordinación, la gestión por objetivos, la cooperación u otras formas.

4. Es necesario que los Estados miembros traten de limitar sus solicitudes de informe a la Secretaría. Cuando sea posible, se tratará de consolidar estos informes. Convendría que dichos informes presenten una mejor calidad general y sean más pertinentes a las deliberaciones, y se procure centrarlos en opciones normativas que estén a disposición de las delegaciones por conducto del sistema de las Naciones Unidas.

5. Resulta claro que el sistema de las Naciones Unidas no está en condiciones de funcionar eficazmente en el ámbito del socorro humanitario y las operaciones de emergencia. Es necesario examinar cabalmente en cada caso los mandatos, estructuras de organización, mecanismos de dirección y disponibilidad de fondos.
