



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/48/78

24 de febrero de 1993

ESPAÑOL

ORIGINAL: ARABE/CHINO/ESPAÑOL/
FRANCES/INGLES/RUSO

Cuadragésimo octavo período de sesiones
Tema 127 de la lista preliminar*

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/92/6, Parts I y II).

* A/48/50.

ANEXO

DESCENTRALIZACIÓN DE ORGANIZACIONES DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Parte I: Procesos de desconcentración y gestión

*Preparado por
Adib Daoudy*

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1992**

DESCENTRALIZACION DE ORGANIZACIONES
DENTRO DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS

Parte I

PROCESOS DE DESCONCENTRACION Y GESTION

Preparado por

Adib Daoudy

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Octubre de 1992

INDICE

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

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

/...

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

LISTA DE GRAFICOS INCLUIDOS EN EL TEXTO

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

I. INTRODUCCION

1. El tema de la descentralización ha figurado en el programa de las Naciones Unidas y de los principales organismos especializados prácticamente desde su creación. Gran parte de los debates sobre este tema se han centrado en las maneras de adaptar el concepto y la estructura de organización originales del sistema de las Naciones Unidas a los importantes cambios ocurridos en los últimos 45 años.
2. Uno de tales cambios ha sido el considerable aumento del número de miembros en todas las organizaciones del sistema. Los 51 signatarios originales de la Carta de las Naciones Unidas, con la excepción de la República Popular de China, representan hoy día escasamente el 30% del total de los Miembros de las Naciones Unidas y sólo alrededor del 10% de la población representada por ellos. Este aumento del número de Miembros que integran las Naciones Unidas no sólo ha transformado a éstas en una organización auténticamente universal sino que además ha incorporado a su programa toda una nueva serie de prioridades.
3. Primeras entre estas prioridades son la cooperación internacional para el desarrollo, la protección del medio ambiente, las operaciones de mantenimiento de la paz y de socorro humanitario. Estas actividades, que hace 45 años casi no existían, representan hoy día una parte sustancialmente mayor de los gastos totales del sistema de las Naciones Unidas. El hecho de que las constituciones y las estructuras de organización originales no se concibieran tomando en cuenta la necesidad de prever este crecimiento exponencial de las actividades operacionales para el desarrollo, explica que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y más concretamente los organismos especializados, que deberían haber sido los catalizadores del progreso, dan en cambio la impresión de haber sido sorprendidos por los vientos de cambio. Así y todo, las organizaciones se esfuerzan actualmente por adaptarse en diverso grado al nuevo contexto mundial.
4. El final de la guerra fría es otro más de los acontecimientos importantes que ha hecho aumentar la presión para que se proceda a una reforma considerable del sistema de las Naciones Unidas. Las perspectivas son hoy mucho más prometedoras que nunca en lo tocante a lograr una cooperación internacional más efectiva en una amplia gama de cuestiones sobre las que hasta ahora no fue posible conseguir el consenso mundial: esas cuestiones abarcan desde el diálogo Norte-Sur, el desarrollo social y económico y la protección del medio ambiente hasta la elaboración de un orden del día sobre la paz y la seguridad en la era posterior a la guerra fría. Estas nuevas realidades reclaman claramente nuevas respuestas en materia de organización. Para un sistema de composición universal, tales respuestas pasan inevitablemente por una descentralización física y funcional que beneficie a todos sus miembros.
5. Entre las numerosas directrices emanadas de los órganos rectores de las Naciones Unidas en relación con este tema, resultan especialmente pertinentes en relación con el presente informe las resoluciones de la Asamblea General 32/197 de 1977 y 44/211 de 1989. La resolución 32/197, en el capítulo IV de su anexo, prevé el fortalecimiento de la función de las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y

/...

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

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

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

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

/...

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

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

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

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

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

/...

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

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

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

II. DISTRIBUCION GEOGRAFICA

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

A. Emplazamiento de las sedes

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

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

7...

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

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

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

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

/...

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

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

(Continúa.)

/...

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

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

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

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

/...

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

B. Recursos financieros

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

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

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

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

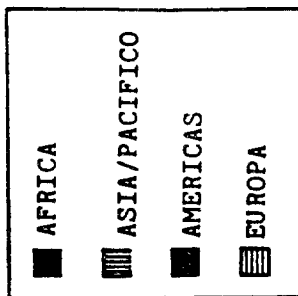
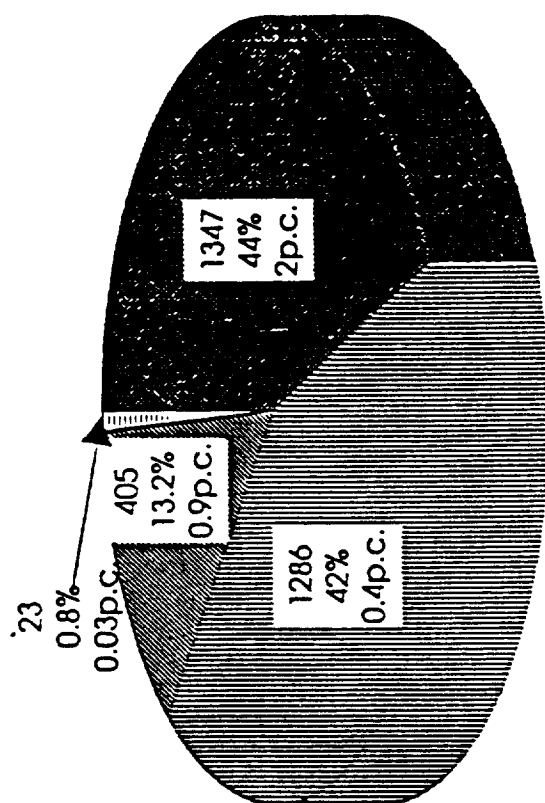
/...

Gráfico 1

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

(Resumen regional)

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

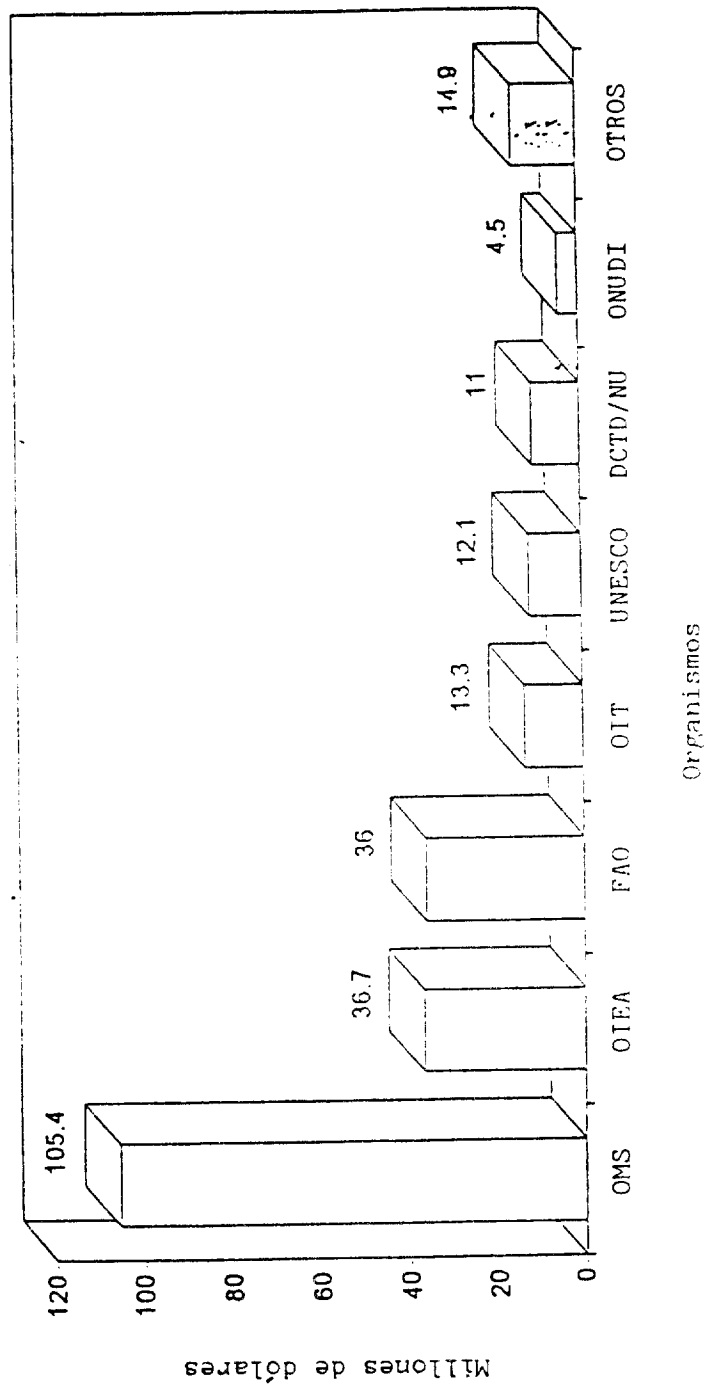


Fuente de los datos: A/46/206/Add.1.

/...

Gráfico 2

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



Fuente: DP/1991/69.

/...

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

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

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

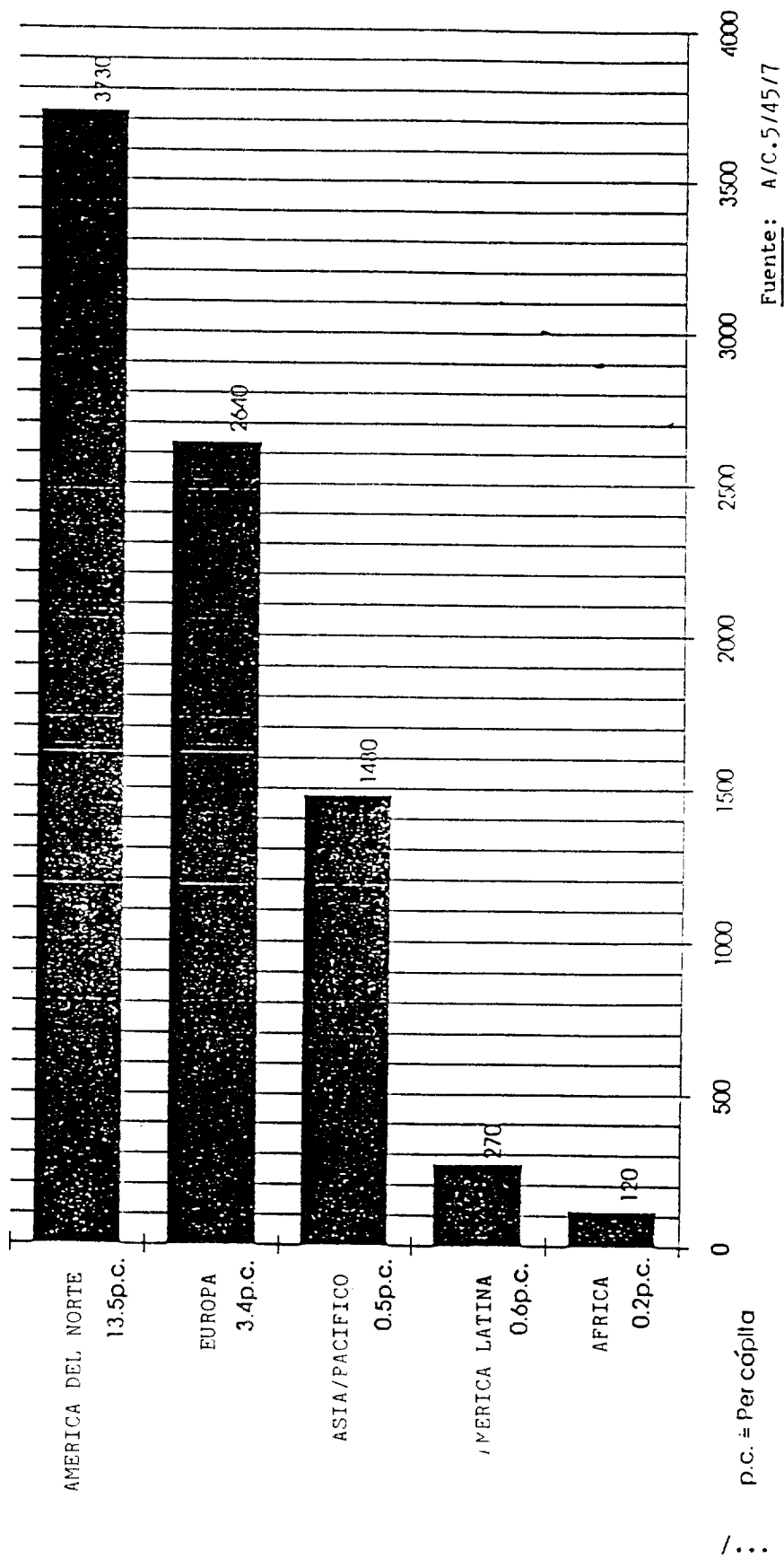
29. Varias organizaciones han señalado que la gestión de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas no guarda relación con el tema del presente informe porque ni los criterios técnicos que determinan las inversiones de fondos (por ejemplo, la seguridad, la convertibilidad y la rentabilidad)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

/...

Gráfico 3

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

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



C. Recursos de personal

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

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

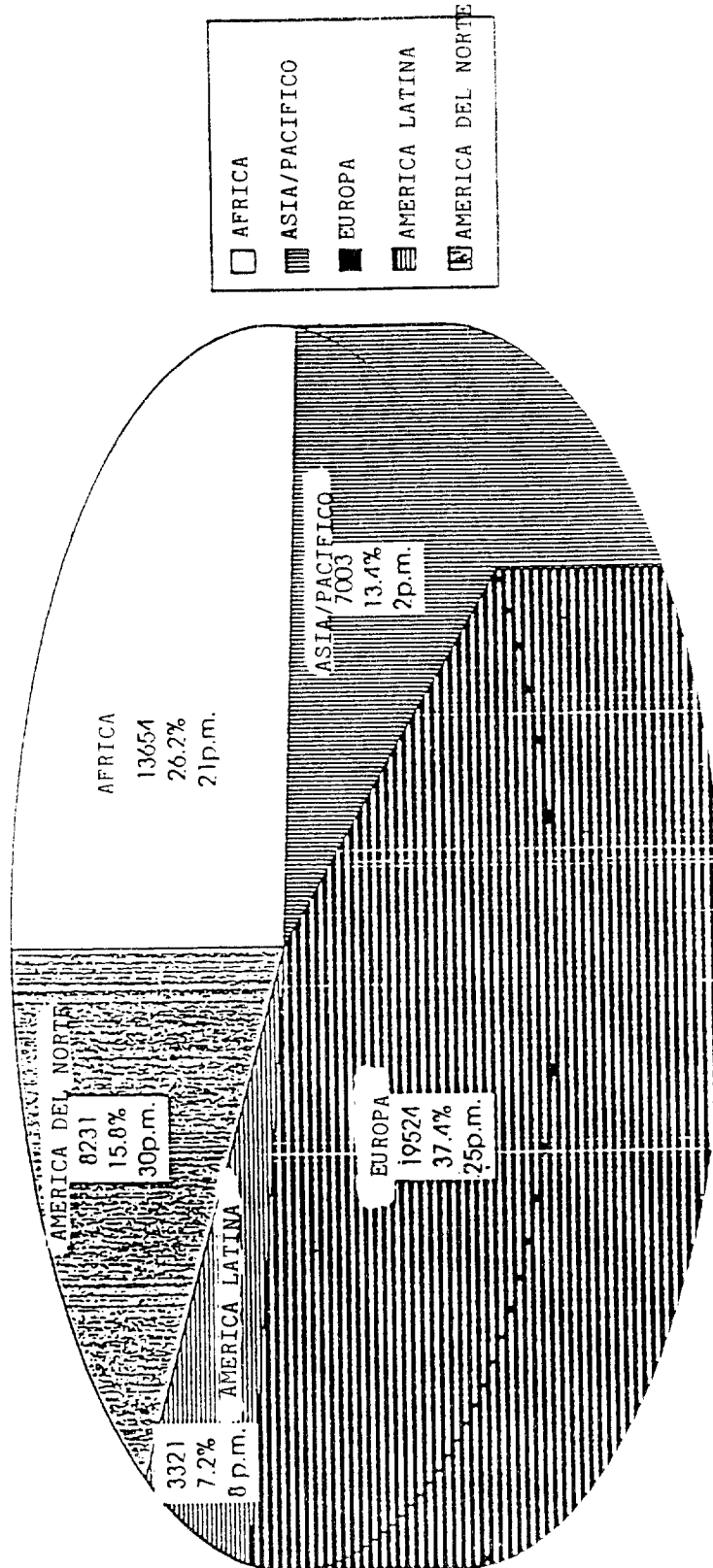
32. El costo financiero de la descentralización en un período de crecimiento cero de los presupuestos para todas las organizaciones se invoca a menudo como quizás el obstáculo más importante que se opone a que se destaque a un número importante de funcionarios desde la sede a dependencias sobre el terreno.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

/...

Gráfico 4

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

(Resumen regional de 1990)



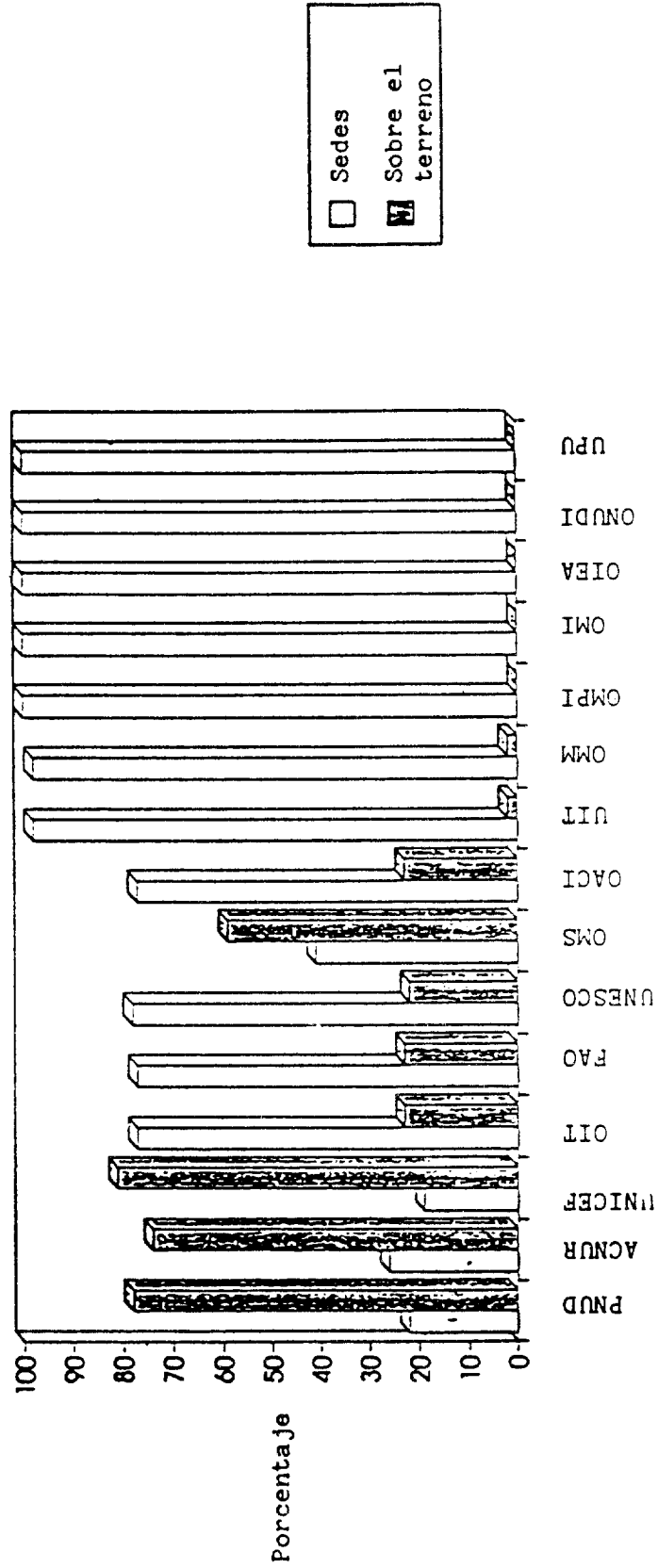
p.m. = Por millón de habitantes.

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

/...

Gráfico 5

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



Organizaciones

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

/...

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

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

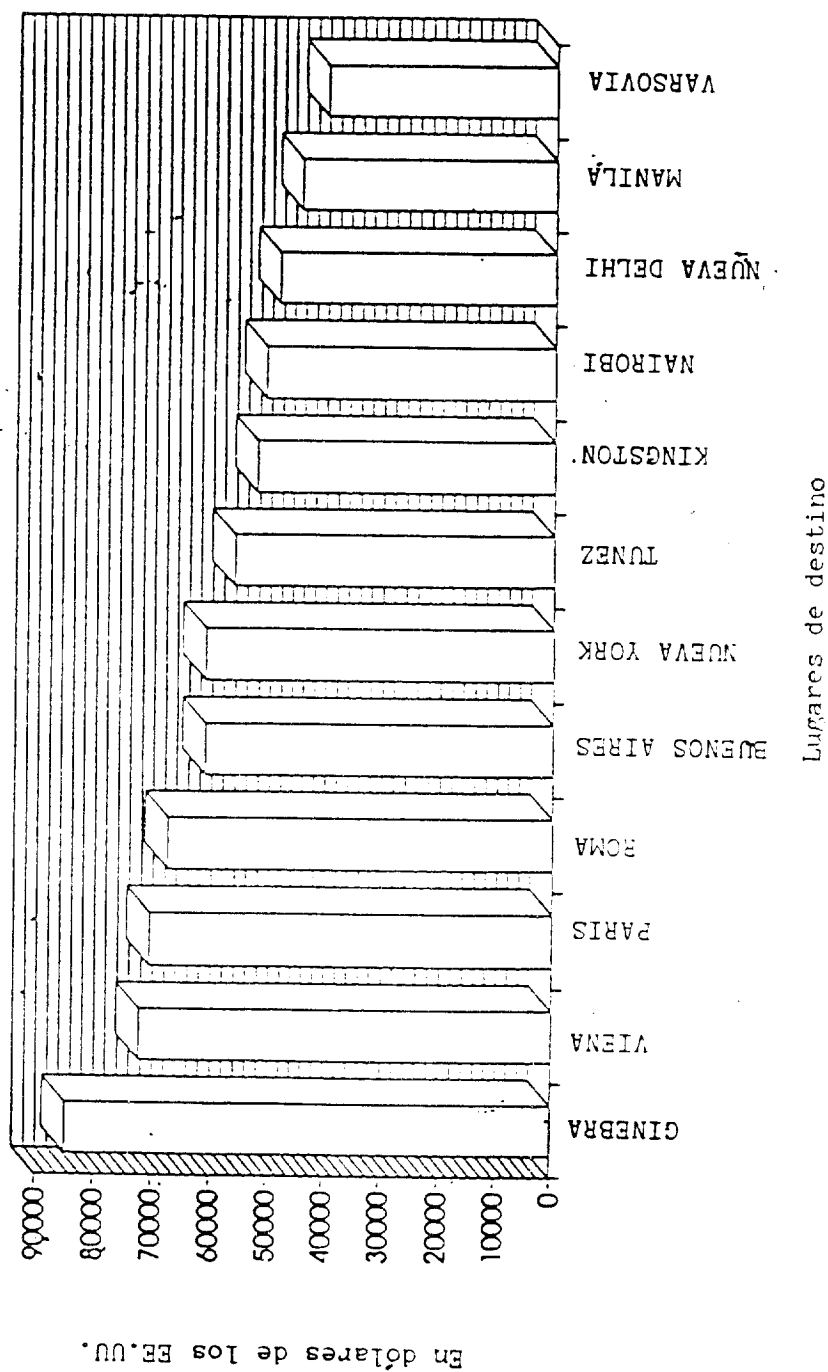
35. Los cuatro bancos en cuestión prestan actualmente, además de sus funciones estatutarias básicas, más asistencia técnica que el sistema común de las Naciones Unidas con excepción de los gastos por concepto de socorro de emergencia. Cuando se incluye en esta comparación al personal de cooperación técnica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

/...

Gráfico 6.1

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

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

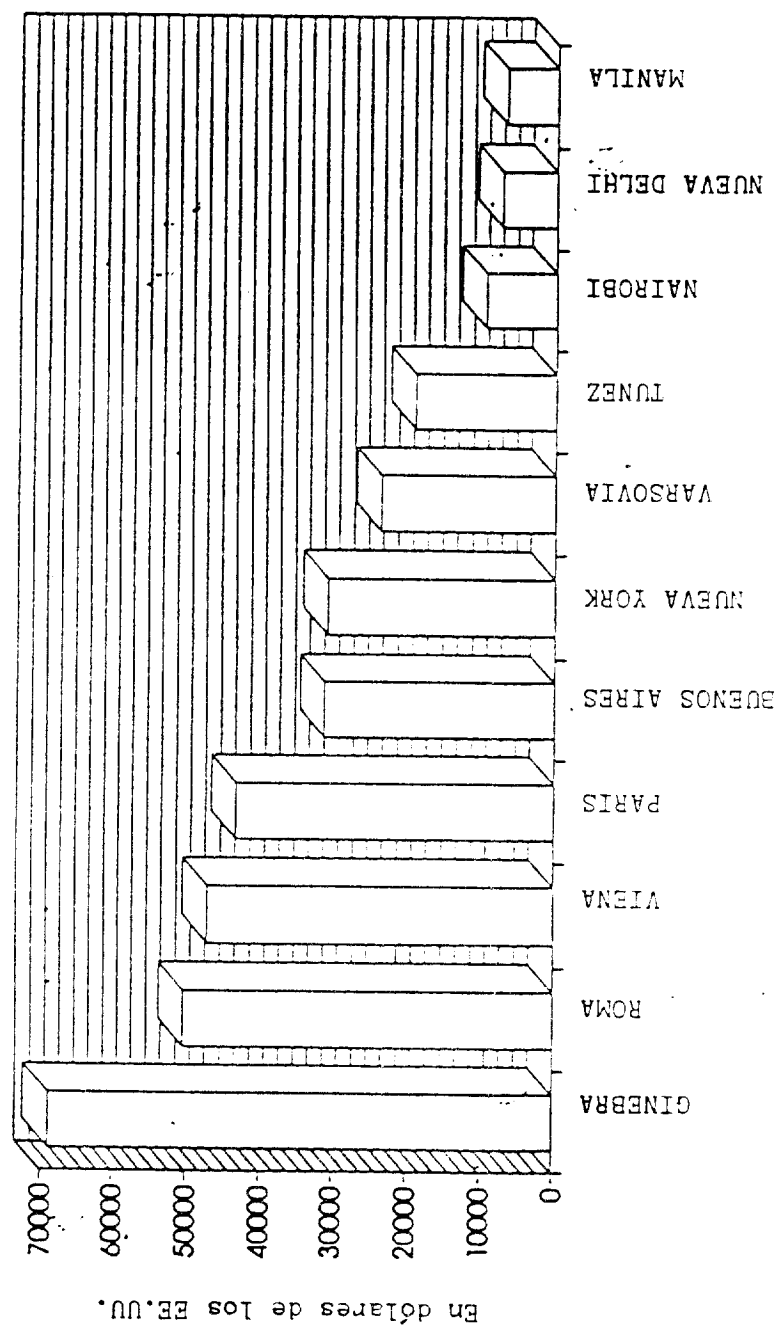


Fuente de los datos: Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Servicio de Gestión de Recursos Financieros, a petición de la Dependencia Común de Inspección.

Gráfico 6.2

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

GS-7 ESCALON 1 O EQUIVALENTE CON CONYUGE Y DOS HIJOS A CARGO
AL 1º DE ENERO DE 1971



Lugares de destino

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

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

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

D. Recursos de información

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

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

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

E. Actividades de conferencias

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

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

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

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

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

/...

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

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

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

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

/...

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

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

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

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

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

/...

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

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

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

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

/...

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

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

III. EL MARCO DE GESTION

A. Base teórica y objetivos

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

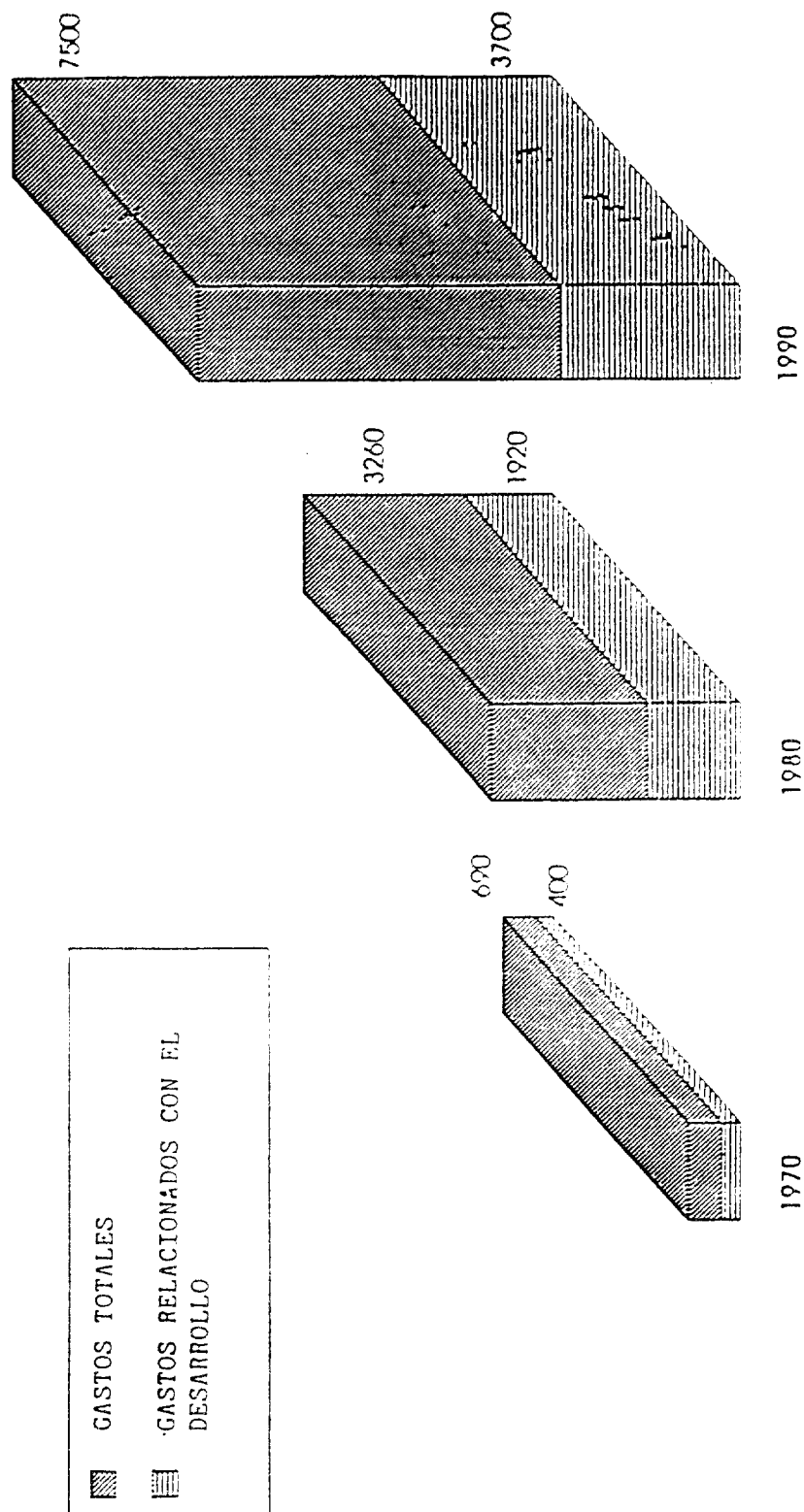
57. Además, la base teórica de la descentralización se apoya en parte en las constituciones de algunas organizaciones (Naciones Unidas, OMS, FAO, OIT) que prevén estructuras regionales o subregionales. En lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, el impulso de descentralización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

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

/...

Gráfico 7

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



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

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

/...

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

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

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

- a) los desiguales niveles de delegación de atribuciones a los representantes locales por parte de las distintas organizaciones en varios aspectos: desarrollo de programas y proyectos, negociación, aprobación y revisiones, adquisiciones locales y externas, contratación y administración de personal, consignación y desembolso de fondos, requisitos en materia de rendimiento de cuentas, recaudación de fondos, etc.;
- b) las diferencias en lo tocante a la estructura de las categorías profesionales de los representantes locales de las organizaciones y también en lo tocante a los ciclos de los proyectos y los programas, años civiles, procedimientos administrativos, etc.;
- c) las demoras frecuentes y a veces considerables y costosas en los procesos de adopción de decisiones en las sedes en lo que respecta a las operaciones sobre el terreno;
- d) las diferencias en cuanto a los niveles de representación geográfica.

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

/...

- a) descentralizar capacidad y atribuciones al plano nacional para aumentar la capacidad de responder a las necesidades de los países en desarrollo;
- b) aprovechar plenamente la capacidad nacional en todos los aspectos de los procesos de programación y los ciclos de los proyectos de las actividades operacionales;
- c) pasar del enfoque centrado en los proyectos a un enfoque centrado en los programas, y poner a punto mecanismos orientados a los programas para la prestación de una cooperación técnica que apoye los programas nacionales;
- d) tomar medidas concretas para conseguir un mayor grado de responsabilidad y transparencia en el empleo de los fondos para actividades operacionales a la luz de la reorientación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas hacia una orientación basada especialmente en la ejecución gubernamental o nacional, la descentralización, la delegación de atribuciones y la adopción de un enfoque más orientado a los programas, etc.

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

B. Resumen de los progresos y las dificultades

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

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

/...

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

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

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

/...

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

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

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

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

. /...

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

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

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

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

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

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

/...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. HACIA UN SISTEMA REGIONAL DE DESCENTRALIZACION

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

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

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

/...

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

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

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

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

- i) conseguir una definición común de las regiones y las subregiones y un emplazamiento idéntico de las oficinas regionales y subregionales;
- ii) delegar atribuciones y responsabilidades adecuadas en sus oficinas regionales acompañando esto de la oportuna redistribución de funcionarios del cuadro orgánico y recursos;

- iii) reforzar los vínculos de cooperación técnica entre las estructuras regionales del sistema y las organizaciones intergubernamentales regionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas;
- iv) involucrar a las comisiones económicas regionales y otras oficinas regionales en la programación en el plano nacional;
- v) mejorar las comunicaciones y las relaciones de trabajo entre las comisiones económicas regionales y otras oficinas regionales del sistema; etc.

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

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

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

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

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

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

- a) Podrían incluir las actuales estructuras regionales del sistema basadas sobre el terreno, así como las dependencias, y servicios de las sedes de las organizaciones que se ocupan de las operaciones sobre el terreno. Estas divisiones, dependencias y servicios podrían por consiguiente descentralizarse plenamente al plano regional.
- b) Se podría analizar de nuevo el mandato y los programas de todas las comisiones económicas regionales y en caso necesario reformándolos de modo que se posibilite la plena integración de las comisiones en las nuevas estructuras regionales, que podrían llamarse simplemente comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas y estar dotadas de nuevos mandatos y objetivos programáticos.
- c) Los jefes ejecutivos de las nuevas estructuras podrían ser designados por el CAC exclusivamente en base a sus antecedentes y capacidad. La composición del personal del cuadro orgánico de cada estructura regional reflejaría escrupulosamente el carácter internacional y multirracial que el sistema de las Naciones Unidas tiene en todo el mundo y no más del 40% de dicho personal sería oriundo de una determinada región. A la espera del establecimiento de los nuevos mecanismos, la composición del cuadro orgánico de las oficinas regionales y de las comisiones económicas ya existentes se alteraría en consecuencia.

/...

- d) El órgano normativo mundial de las propuestas estructuras regionales sería el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en tanto que los órganos normativos regionales podrían constituirse a nivel de jefes del Estado o de sus representantes. Las organizaciones intergubernamentales de carácter regional ya existentes podrían servir con tal fin (por ejemplo la Organización de Estados Americanos, la Liga Árabe, la Organización de la Unidad Africana, la Comunidad Económica Europea, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, etc.).
- e) Las nuevas estructuras regionales tendrían presupuestos claros compartidos proporcionalmente por las organizaciones del sistema, siguiendo el modelo de los órganos del CAC.
- f) Las estructuras regionales serían o no responsables del establecimiento y la supervisión de oficinas subregionales y nacionales unificadas que se crearían, estructurarían, reforzarían o igualarían en base a una estrategia selectiva centrada en las necesidades y problemas y también a consideraciones de eficacia y efectividad en función de los costos más que en base a los actuales enfoques fragmentados de la representación a escala nacional de las organizaciones individuales.
- g) Las funciones de las sedes relacionadas con el desarrollo se limitarían a los temas y problemas interregionales y mundiales, incluidos la investigación y el análisis de políticas, la recaudación de fondos y la coordinación conceptual a nivel mundial.
- h) Para establecer las estructuras propuestas podría adoptarse un enfoque flexible que refleje la magnitud y la índole de la tarea de desarrollo concreta de cada región. Por ejemplo, la viabilidad de las estructuras podría ponerse a prueba en primer lugar en Europa Oriental y en la Comunidad de Estados Independientes y también en África, dos regiones en las que cabe considerar que la actuación integrada de las organizaciones es desesperadamente necesaria.

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

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

/...

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

- b) Si bien las comisiones regionales varían en lo que respecta a su capacidad de coordinación interinstitucional dentro de sus regiones respectivas, según se concibe esa coordinación en la resolución 32/197 de la Asamblea General, es evidente que los inmensos problemas que se les plantean a los países de África y Europa oriental y a la Comunidad de Estados Independientes no pueden encomendarse únicamente al genio de las Comisiones Económicas para África y Europa. Parecería indispensable contar con una coalición más amplia y de más alto nivel que abarque todo el sistema, la cual se concretaría en los nuevos mecanismos regionales propuestos.
- c) La puesta a punto de programas y representaciones del sistema de las Naciones Unidas integrados en el plano nacional que actualmente tiene cada vez más aceptación y empuje, parecería justificar un enfoque similar en el plano regional, en el que todos los organismos, por pequeños que fueran, pudieran permitirse financiar su representación sobre el terreno dentro de una estructura integrada.
- d) Las nuevas modalidades de cooperación técnica contenidas en la resolución 44/211 de la Asamblea General, y en particular el paso a un enfoque programático, a la ejecución nacional y a la creación de capacidad, no se pueden apoyar adecuadamente por control remoto desde las sedes de las organizaciones como ocurre en la actualidad. Como pone de manifiesto el modelo descentralizado de la OMS, dichas modalidades exigen una cercanía más inmediata a los países para poder prestar el apoyo técnico de manera constante. Al contrario de lo que ocurre con los proyectos, los programas tienen una duración de vida indefinida.
- e) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y también informes recientes del Secretario General de las Naciones Unidas (Un programa de paz, Memoria sobre la labor de la Organización, proceso de reestructuración), hacen que resalte más que nunca la necesidad de un enfoque integrado de los problemas del desarrollo que englobe los aspectos ambientales, políticos, económicos, sociales, demográficos y culturales. Los nuevos mecanismos propuestos deberían poder garantizar la aplicación práctica de dicho enfoque.

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

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

/...

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

- b) Las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas y las entidades dedicadas casi exclusivamente a actividades operacionales para el desarrollo y a operaciones de asistencia de socorro continuarían concentrando sus actividades en el plano nacional, actuando como fuerza dinamizadora para el resto del sistema. Las comisiones regionales, debidamente integradas con otras entidades sustantivas de las Naciones Unidas y organismos técnicos del sistema, formarían las estructuras de instrumentalización tecnológica destinadas a traducir las políticas y estrategias mundiales en planes y programas regionales más concretos para su aplicación por los gobiernos nacionales, ayudadas por la fuerza operacional del sistema en el plano nacional.
- c) Las comisiones regionales poseen ya divisiones o dependencias conjuntas con otras organizaciones del sistema. Esto pone de manifiesto la viabilidad de ampliar tales estructuras de forma que incluyan a un número mayor de organismos técnicos del sistema o a todos ellos, inclusive las Direcciones Nacionales del PNUD, de acuerdo con las necesidades planteadas por el desarrollo de cada región.
- d) El establecimiento de las estructuras propuestas no acarrearía gastos adicionales, sino todo lo contrario, siempre que su creación se realizara de la manera propuesta por el Inspector, por ejemplo mediante la explotación en común de los recursos regionales existentes, o de la mayor parte de tales recursos, y mediante la descentralización de los servicios de cooperación técnica basados en las sedes, los cuales ya están organizados convenientemente de manera regional.
- e) El paso definitivo a la ejecución nacional y a un nuevo régimen de gastos de apoyo puede hacer que deje de estar justificado el mantenimiento en las sedes de servicios de apoyo a la cooperación técnica voluminosos y costosos. Los recursos limitados que en definitiva pueden quedar a disposición de cada organismo podrían utilizarse de manera más rentable y sin duda con mayores beneficios dentro de estructuras del sistema de las Naciones Unidas integradas en el plano regional.
- f) Las organizaciones no tendrían por qué perder su identidad constitucional por el hecho de participar en las estructuras integradas, y podrían contemplarse acuerdos especiales entre las estructuras nuevas y las organizaciones regionales de la OMS en vista de la singularidad de éstas.

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

- a) Economías importantes en gastos de infraestructura y de personal.
- b) La responsabilidad administrativa y financiera por todas las operaciones sobre el terreno efectuadas por las organizaciones se descargaría de manera más fácil y eficaz, con el recurso a sistemas incorporados de control de la gestión administrativa y financiera.
- c) Las organizaciones podrían cooperar de manera más creativa, en tanto que campo de fuerza unificado, con las instituciones financieras multilaterales, como se destacaba en un reciente informe de la DCI: "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales" (DCI/REP/92/1).
- d) La integración efectiva de la capacidad analítica, tecnológica y operacional de las organizaciones en el plano regional reforzaría considerablemente su ventaja comparativa respecto de otros participantes en las tareas de desarrollo e incluso podría garantizar un aumento de la financiación por parte de los donantes para sus programas sobre el terreno.
- e) Las nuevas estructuras actuarían como coherentes correas de transmisión situadas sobre el terreno entre la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y los órganos rectores de los organismos especializados, por un lado, y los gobiernos nacionales y también el sistema unificado de representación de las Naciones Unidas en el plano nacional por otro.
- f) Apoyar a los países desde el plano regional parecería tener sentido en circunstancias en que haya poca capacidad nacional en materia administrativa y de coordinación, o cuando las instituciones gubernamentales se vean desbordadas por los disturbios sociales o las guerras civiles, habida cuenta de que los programas regionales y subregionales comportan menores cargas para los servicios nacionales y resultan menos afectados por los cambios de gobierno y la inestabilidad socioeconómica.

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

- a) La plena participación de todos los organismos especializados en la elaboración, dotación de personal y gestión de los mecanismos propuestos, en los que también se podría invitar a participar a las instituciones de Bretton Woods.
- b) Sería necesario prestar una atención muy particular a la selección y organización de los encargados de la gestión ejecutiva de los mecanismos propuestos, que podrían incluir una Junta Ejecutiva designada por el CAC similar a las Juntas de Directores de las instituciones de financiación multilaterales.

/...

- c) Los mecanismos no deberían ser mastodontes de organización regionales; deberían abordar la solución de las diferencias dentro de sus regiones respectivas distribuyéndose en forma de grupos especiales de trabajo similares a los centros multinacionales de programación y operaciones (MULPOCS) de la Comisión Económica para África, pero mucho más equipados técnicamente que estos últimos al combinar la capacidad analítica y tecnológica con la operacional.
- d) Elaboración de nuevas notas descriptivas de las funciones del personal y de estrategias de los programas encaminadas a afrontar directamente los problemas de desarrollo más graves existentes en cada región, como podría ser la creación de marcos propicios para las transformaciones económicas en Europa oriental y en la Comunidad de Estados Independientes o para acabar con la pobreza y el analfabetismo en África y Asia.
- e) En una época en que la ayuda para el desarrollo disminuye en todo el mundo y gran parte de ella se destina a programas de socorro de emergencia, es evidente que una prioridad esencial para algunos de los mecanismos propuestos debería ser la integración económica y también la generación local y la adecuada gestión de los recursos dentro de sus regiones respectivas. Esto exigiría prestar mayor atención aún al fortalecimiento e interconexión de las instituciones regionales y subregionales en diversos sectores, así como al apoyo del sector privado y a las estrategias, políticas y legislaciones de fomento de la inversión, todo ello acompañado de la creación de capacidad nacional administrativa y tecnológica con carácter general.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

96. Aunque el tema de la descentralización se ha debatido mucho en el sistema de las Naciones Unidas desde hace muchos años, sólo en los dos últimos años ha comenzado ese tema a adquirir concreción práctica en algunas organizaciones. Los profundos cambios que se han producido en la composición de las organizaciones y en la fábrica política, económica y social internacional desde que el sistema de las Naciones Unidas cobró existencia, y más espectacularmente en estos últimos años con el final de la guerra fría, han incrementado comprensiblemente la presión para que se proceda a una reforma completa de las estructuras operacionales del sistema de las Naciones Unidas que permita a éste conjugarse de manera más creativa con las diferentes regiones, pueblos y culturas que constituyen los destinatarios universales de las organizaciones.
97. En este amplio panorama de reformas, el punto de partida para cualquier debate serio de la descentralización debería ser un análisis del emplazamiento actual de las sedes de las organizaciones con miras a proceder de manera paulatina al traslado de algunas de ellas a fin de conseguir una pauta de distribución más planetaria del emplazamiento de las sedes. Además, los períodos de sesiones de los órganos rectores del sistema deberían utilizarse más eficazmente para fomentar la meta práctica de la descentralización si se celebran fuera de las sedes y con carácter regional rotatorio.
98. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros órganos rectores del sistema sobre el tema de la descentralización constituyen una fuente autorizada de orientaciones políticas para los esfuerzos de reestructuración que resultan inevitables en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo el progreso general en este sentido ha sido desigual, y hasta el momento no se ha elaborado a nivel del CAC una estrategia clara y abarcadora de la descentralización, salvo los pasos iniciales dados muy recientemente en esta dirección por el CCCS/OPS.
99. El Inspector llega a la conclusión de que tal enfoque coordinado y estratégico que incluya a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es indispensable y se requiere urgentemente habida cuenta de la rápida evolución de la naturaleza y el alcance de las actividades operacionales para el desarrollo y de las nuevas modalidades de la cooperación técnica incorporadas a los mandatos en virtud de la resolución 44/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es más, el azote del hambre, la sequía, el SIDA, las poblaciones desplazadas, las guerras civiles y la agudización de la miseria social en numerosas partes del mundo exigen un importante fortalecimiento de la presencia sobre el terreno y de la capacidad operacional y también de respuesta por unas organizaciones que actúen como un campo de fuerza integrado.
100. Esto supone que el proceso de descentralización del sistema de las Naciones Unidas debe ir mucho más allá de las medidas parciales y de los simples retoques en las estructuras y procedimientos existentes. Dicho proceso debería concentrarse decididamente en la viabilidad de establecer mecanismos de desarrollo regionales multidisciplinarios e integrados similares

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

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

B. Recomendaciones

Recomendación 1 - Fortalecimiento de la cooperación regional e interregional

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

- a) Las propuestas hechas en el capítulo I de la Parte II del presente informe en lo que respecta a la necesidad de integración funcional entre las comisiones regionales y las entidades de alcance mundial de la Secretaría en los sectores económico, social y conexos;
- b) Los párrafos 90 a 95 de este informe y la recomendación 6 del mismo, relativos a la viabilidad del establecimiento de estructuras de desarrollo regionales integradas y multidisciplinarias en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2 - Enfoque coordinado de la descentralización

- a) El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) debería elaborar un marco de descentralización armonizado que incluya los grados de delegación de atribuciones sobre el terreno por parte de todas las organizaciones, la complementariedad de funciones en los planos de las sedes, regional y nacional, la estructura de categorías de la representación, las comunicaciones y los sistemas de gestión de la información. El marco propuesto debería reflejar plenamente la índole intersectorial cada vez mayor de las actividades operacionales para el desarrollo, las nuevas modalidades de cooperación técnica, las agudas disparidades entre las situaciones regional, subregional y nacional y la labor realizada ya sobre este tema por las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, así como las medidas que se proponen en la recomendación 6 del presente informe.
- b) Todos los organismos especializados deberían servirse de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989.

/...

Recomendación 3 - Meta de descentralización obligatoria

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

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

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

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

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

Recomendación 6 - Hacia un sistema de descentralización regional

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

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

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

/...

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

Recomendación 8 - Descentralización progresiva de las sedes de las organizaciones

- a) El Comité Administrativo de Coordinación debería elaborar un conjunto mínimo de criterios (por ejemplo, adecuación y eficiencia de la infraestructura logística de comunicaciones, tolerancia y armonía raciales, condiciones de seguridad, costo y nivel de vida, disposición y capacidad de las ciudades o los gobiernos huéspedes para proporcionar gratuitamente locales y/o para contribuir sustancialmente a los gastos de mudanza e instalación, etc.) que deberían satisfacer los Estados Miembros que en la actualidad acojan o deseen acoger sedes o algunas divisiones de cualquier organización, a fin de asegurar que los actuales y futuros acuerdos sobre las sedes son uniformes y satisfacen plenamente las necesidades de todos los Estados Miembros, las organizaciones y su personal;
- b) Por consiguiente, las sedes de las organizaciones no deberían considerarse permanentes, ni en sus constituciones ni de ningún otro modo, y el tema de la mudanza de algunas de ellas podría incluirse en los programas de trabajo de los órganos rectores tras la elaboración de procedimientos de licitación basados en los criterios establecidos por el CAC y en otras consideraciones expuestas en el presente informe mutatis mutandis, con el propósito último de conseguir una pauta de distribución del emplazamiento de las sedes más mundial para beneficio de las organizaciones y de la comunidad internacional;
- c) Los órganos rectores de las organizaciones plenamente dedicadas a cuestiones relacionadas con el desarrollo podrían considerar la posibilidad de trasladar gradualmente las sedes de esas organizaciones o algunos de sus servicios a las regiones en desarrollo, con sujeción a los apartados a) y b) precedentes. Igual reflexión debería hacerse, en el marco de la presente recomendación, respecto de los países nórdicos y también de Europa central y oriental y de la Comunidad de Estados Independientes.

Notas

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

2/ DP/1991/69.

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

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

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

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

DESCENTRALIZACIÓN DE ORGANIZACIONES DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Parte II: Enfoques comparativos

*Preparado por
Adib Daoudy*

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1992**

DESCENTRALIZACION DE ORGANIZACIONES
DENTRO DEL
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Parte II
ENFOQUES COMPARATIVOS

Preparado por
Adib DAOUDY

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Octubre de 1992

ENFOQUES COMPARATIVOS

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
NOTA		iii
I. SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS	1 - 12	1
II. GRUPO CONSULTIVO MIXTO SOBRE POLITICAS	13 - 18	5
III. LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)	19 - 26	7
IV. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)	27 - 30	9
V. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO)	31 - 35	12
VI. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)	36 - 40	13
VII. UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT)	41	15
VIII. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI)	42 - 44	15
IX. ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA (OIEA) ..	45 - 49	16
X. OTRAS ORGANIZACIONES (OACI, OMI, OMM, UPU, OMPI) ...	50 - 54	17

Anexos

1. Recomendaciones de las comisiones generales sobre la aplicación de la resolución 46/235 de la Asamblea General relativa a la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas	20
2. Medidas sobre la descentralización, adoptadas por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en su 136a. reunión, celebrada en mayo de 1991	35
3. Circular de la OIT sobre la movilidad del personal entre la sede y el terreno	47

/...

NOTA

La parte I de este informe, titulada "Procesos de desconcentración y de gestión" contiene el análisis principal de las cuestiones de descentralización material y funcional en el sistema de las Naciones Unidas. La parte I contiene también la introducción general, así como las conclusiones y recomendaciones del Inspector. En la presente parte II del informe, titulada "Enfoques comparativos" se explican brevemente las políticas, enfoques y experiencias de descentralización de las distintas organizaciones del sistema. En el capítulo III de la parte I del informe se expone una síntesis de esas experiencias, hecha por el Inspector. Por consiguiente, este volumen (parte II) puede considerarse una adición a la parte I, que constituye el cuerpo principal del informe.

I. SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS

1. A raíz de la resolución 41/213 de la Asamblea General, que inició el proceso de reforma y renovación de las Naciones Unidas, está actualmente en marcha una clara tendencia a reestructurar y revitalizar el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas y las estructuras de la Secretaría en los ámbitos económico, social y conexos. Todos los Estados Miembros conceden gran importancia a este proceso de reestructuración y revitalización, como lo demuestran las declaraciones y exposiciones hechas en los recientes períodos de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y sobre todo en el "Grupo de Trabajo Especial de Fomento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: función del Sistema de las Naciones Unidas".
2. La primera fase de las reformas de la Secretaría de las Naciones Unidas, iniciada a principios de 1992, condujo a la creación en la Sede de varios departamentos importantes que abarcaban unidades organizacionales anteriormente inconexas. En su memoria de 1992 sobre la labor de la Organización (A/47/1), el Secretario General, anunciando la segunda fase del proceso de reestructuración, afirma "estar firmemente convencido de que el núcleo de las Naciones Unidas debe seguir estando "sobre el terreno" que es donde surten efecto las decisiones económicas, sociales y políticas". Expresa también su propósito de extender el proceso de reforma a otras partes de las Naciones Unidas con objeto de "lograr, en toda la Organización, una distribución más eficaz de las responsabilidades y un mejor equilibrio entre las funciones que se cumplen en la Sede y las que se encomiendan a las comisiones regionales y otros órganos y programas de las Naciones Unidas".
3. El párrafo precedente parece indicar que las disposiciones relativas a las comisiones regionales, contenidas en el capítulo IV del anexo a la resolución 32/197 de la Asamblea General, y reiteradas más recientemente por las resoluciones 45/264 y 46/235 de la Asamblea General, van a ser finalmente aplicadas por el Secretario General, quien reconoce plenamente que el núcleo de las actividades de las Naciones Unidas debe estar sobre el terreno.
4. En efecto, como señalaron anteriormente las comisiones regionales en 1987 1/, en tanto que la primera fase del proceso de reestructuración, iniciado en virtud de la resolución 32/197 se concluyó en cuestión de meses, "es sorprendente el escaso acuerdo a que se ha llegado en el curso de diez años sobre la descentralización a las regiones de las funciones y recursos. Pese a la inequívoca afirmación de los Estados Miembros en varias resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, que comenzaron en 1960 y culminaron en la resolución de reestructuración de 1977 (32/197), la descentralización no se ha convertido en política de la Secretaría. Las consultas celebradas entre la Sede y las comisiones regionales no han producido una determinación sistemática de las actividades y recursos que podrían descentralizarse, ni una delegación significativa de funciones a las comisiones regionales, en un marco de mayor flexibilidad y responsabilidad".
5. La Dependencia Común de Inspección, en una serie de informes sobre las comisiones regionales elaborados desde 1969, ha documentado y compartido plenamente estas inquietudes, que más recientemente se han ampliado en las recomendaciones hechas por los órganos rectores de las comisiones regionales a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones (véase el anexo 1) 2/.

/...

6. El Comité del Programa y de la Coordinación y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto han indicado algunas deficiencias importantes de la primera fase del proceso de reforma en marcha, en particular las siguientes: el enfoque mecánico de la reestructuración, consistente fundamentalmente en una amalgama de unidades sin la correspondiente reestructuración de los programas; la falta de una clara relación entre la reforma y las necesidades de la entrega de los programas; un enfoque fragmentario que refleja más la continuidad que la innovación; el redespliegue insuficientemente racional de los recursos humanos y presupuestarios según la evolución de las prioridades de la organización, etc. En el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, varias delegaciones hicieron observaciones similares en la Quinta Comisión.

7. Si se quiere que la segunda fase del proceso de reforma realice la visión y propuesta del Secretario General de un enfoque más integrado de las cuestiones de desarrollo, como se propugna en varios de sus informes, es preciso superar las deficiencias indicadas en la primera fase por los Estados Miembros. Con este fin, debe iniciarse un examen global de la naturaleza, el alcance y la relevancia actual de las funciones y actividades desempeñadas por las comisiones regionales, el Departamento de Desarrollo Económico y Social y la UNCTAD en particular. Naturalmente la lista no es exhaustiva, pero dado el carácter similar y sin duda duplicativo de muchos de sus trabajos, estos órganos de la Secretaría deben ofrecer al Secretario General una excelente oportunidad para que la Secretaría, actuando coherentemente con espíritu de cuerpo y centrándose directamente en las actividades sobre el terreno, haga realidad práctica y funcional su visión de un enfoque más integrado del desarrollo.

8. Desde esta perspectiva, deben nuevamente destacarse algunas de las virtudes singulares de las comisiones regionales:

- a) Representan el punto de contacto orgánico y vital entre los programas y estrategias mundiales, por una parte, y las realidades sobre el terreno, por la otra. Como se afirma en el capítulo IV de la parte I de este informe, la aplicación de estrategias mundiales sólo puede ser eficaz en la medida que se adapten a las realidades específicas y concretas de cada región, mediante un análisis de fondo fructíferamente combinado con la cooperación técnica sobre el terreno. Las comisiones regionales están en mejor situación para ahondar e incluso ampliar esa función vital, dada su proximidad física y su conocimiento íntimo de los países de sus regiones respectivas, además de su red de instituciones regionales y subregionales que apoyan la cooperación económica regional y los esfuerzos de integración, hoy más importante que nunca, especialmente en los países en desarrollo.
- b) Las comisiones regionales tienen entre ellas una gama de especializaciones, dentro de un marco multidisciplinario e intersectorial, probablemente más amplia (aunque no necesariamente más honda) que la del Departamento de Desarrollo Económico y Social y la UNCTAD. Esto significa que las comisiones regionales, si están bien equipadas (lo que aún no sucede con todas), pueden aportar, mediante un proceso de ósmosis, la mayoría de los insumos sobre el

/...

terreno requeridos por las entidades de alcance mundial para sus funciones analíticas, así como por los órganos rectores para sus procesos de toma de decisiones. Por consiguiente, por extensión, todos los órganos de formulación de políticas de las Naciones Unidas en los sectores económico y social estarían "servidos" de forma sustantiva tanto por las entidades de alcance mundial como por las comisiones regionales en el contexto de una integración más funcional de los órganos de la Secretaría en los ámbitos económico, social y conexos. Esta necesidad se expresa explícitamente en el párrafo 21 del capítulo IV del anexo a la resolución 32/197, que, entre otras cosas, dice que "las comisiones regionales deberían aportar insumos a los procesos de formulación de políticas mundiales de los órganos competentes de las Naciones Unidas y participar plenamente en la aplicación de las decisiones pertinentes de política y programa que adoptaron esos órganos".

- c) Una de las principales razones aducidas por las entidades de alcance mundial contra la descentralización hacia el terreno es su obligación declarada de "prestar servicios" y atender a sus órganos rectores respectivos en la Sede. Pese a que pueden obtener información de las oficinas exteriores, generalmente esas entidades tienden a obtener el material bruto para sus análisis más de las misiones permanentes en la Sede que de las comisiones regionales que tienen ese material "listo" en un contexto regional integrado y multidisciplinario. La función de reunión y elaboración de datos del sistema de las Naciones Unidas, que ha sido destacada por varias delegaciones y por los países nórdicos ^{3/}, pueden desempeñarla mejor y más rápidamente las comisiones regionales mediante procedimientos empíricos directos de carácter regional que las entidades y organismos de alcance mundial de las Naciones Unidas. Por consiguiente, hay que reforzar y aumentar esta ventaja comparativa de las comisiones, cuyas funciones no tienen por qué ser duplicadas por las entidades de alcance mundial, que harían mejor en centrarse en las metodologías, análisis y síntesis de nivel mundial.
- d) Las comisiones regionales han establecido, con diversos grados de éxito y de intensidad, relaciones de cooperación por medio de unidades mixtas con otros órganos de las Naciones Unidas (PNUMA, Hábitat o Centro de las Empresas Transnacionales y con algunos organismos especializados (FAO y ONUDI). Las entidades de alcance mundial de las Naciones Unidas no disponen sobre el terreno de análogos mecanismos de colaboración práctica con el resto del sistema. Si las comisiones pudieran crear más divisiones o unidades mixtas con los demás organismos especializados de las Naciones Unidas:
 - i) se convertirían en los principales centros de desarrollo económico y social general dentro de las Naciones Unidas para sus regiones respectivas (32/197), y asumirían la dirección y las obligaciones de coordinación y cooperación a nivel regional (idem);

/...

- ii) se reforzarían significativamente sus capacidades analíticas, programáticas y funcionales, así como sus funciones multisectoriales e interdisciplinarias;
- iii) también incrementarían en una pequeña medida su ventaja comparativa frente a las entidades de alcance mundial de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo;
- iv) cumplirían, lo que es aún más importante, una de las principales recomendaciones de este informe sobre la viabilidad de agrupar las estructuras y recursos regionales del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las unidades de prestación de asistencia técnica radicadas en la Sede, para formar estructuras de desarrollo regional integradas y multidisciplinarias dentro del sistema de las Naciones Unidas, afines a los bancos de desarrollo regional. En ese supuesto, las comisiones podrían simplemente denominarse en adelante comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas, es decir: un equivalente regional tecnológico y más integrado del Comité Administrativo de Coordinación. Los beneficios que se obtendrían de esa evolución institucional se enumeran en el capítulo IV de la parte I de este informe.

9. En la actualidad, las cinco comisiones regionales difieren notablemente en algunos aspectos de sus capacidades analíticas, de coordinación y de ejecución de programas, así como en eficacia operacional. Como indicó en el pasado la Dependencia Común de Inspección en sus informes sobre las comisiones regionales, éstos deben ganarse las obligaciones y funciones previstas para ellas en el capítulo IV del anexo a la resolución 32/197. En efecto, para que las comisiones se conviertan en verdaderos centros de gravedad del sistema de cooperación de las Naciones Unidas a nivel regional, deben forjarse una reputación por la gran calidad de sus análisis, estrategias y formulación de programas, así como por su eficacia funcional. También tendrían que modernizar la estructura de sus plantillas y concentrar su actual gama amplia de programas en torno a las prioridades urgentes de sus regiones respectivas. Prácticamente en todos los casos, pero sobre todo en el caso de las comisiones regionales para Africa y para América Latina y el Caribe, sería necesario cambiar radicalmente hacia estrategias regionales para el desarrollo del sector privado, haciendo hincapié en la creación de recursos locales, la promoción y el desarrollo de las inversiones, los procesos de integración económica, la erradicación del analfabetismo y la pobreza; etc.

10. Por tanto, para alcanzar el objetivo de descentralización propugnado en este informe, se necesitaría un examen global de las estructuras y operaciones de los programas de las comisiones regionales, individualmente y en relación con las entidades de alcance mundial, a fin de perfilar, cuando corresponda, la orientación de sus programas y aumentar la eficacia funcional, por una parte, y de institucionalizar la integración funcional en todos los niveles de la Secretaría, por la otra, en los ámbitos económico, social y conexos. Las ventajas comparativas mencionadas en el párrafo 8 indican que el grueso de las aportaciones requeridas para el trabajo analítico y conceptual de las entidades de alcance mundial y de los órganos rectores de la Sede se

/...

originaría en las estructuras sobre el terreno, garantizando así que la documentación sometida a los órganos de formulación de políticas sea más fidedigna y objetiva por estar plenamente al tanto de las realidades y perspectivas sobre el terreno.

11. De lo anterior se desprende que la función de los programas de la Sede y de las entidades que los realizan debería limitarse a una labor sintética y comparativa, fundamentalmente conceptual, y que las funciones de ejecución de los proyectos, actualmente dependientes del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD), deberían descentralizarse totalmente, pasando a las regiones. Cuando las funciones y unidades no puedan descentralizarse sin incurrir en costos adicionales, deberían desconcentrarse, pasándolas de la Sede a una de las regiones, y deberían desempeñarse interregionalmente, reforzando así la cooperación entre regiones y países. En tanto que los centros de ciencia y tecnología para el desarrollo podrían seguir ubicados en la Sede, por razones lógicas, no sucede lo mismo con todas las demás divisiones del Departamento de Desarrollo Económico y Social. Algunas de éstas podrían ubicarse en las regiones en desarrollo, mientras seguirían sirviendo a todos los países y a un costo menor para los Estados Miembros.

12. Además, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Asuntos Humanitarios y el Centro de Derechos Humanos podrían mantener un mínimo de servicios de información de pronta alerta dentro de las comisiones regionales, en la forma en que queden reorganizadas definitivamente en el contexto de las recomendaciones formuladas en este informe al Consejo Económico y Social.

II. GRUPO CONSULTIVO MIXTO SOBRE POLITICAS

13. Este Grupo comprende el PNUD, el UNICEF, el PMA, el FNUAP, y el FIDA, los cuales son esencialmente organizaciones de financiación que actualmente representan el 76% de los gastos del sistema en actividades operacionales para el desarrollo. El Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, que como grupo está muy descentralizado tanto en el despliegue del personal a escala mundial y en la red de oficinas exteriores cuanto en la autoridad delegada a estas oficinas, claramente va a la cabeza en la aplicación de la resolución 44/211 de la Asamblea General. Cuenta con grupos de trabajo sobre temas específicos, tales como la simplificación y armonización de los procedimientos y de los ciclos de programas o sobre la coparticipación en los locales y servicios comunes sobre el terreno.

14. Los miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas reconocen que las nuevas modalidades de cooperación técnica, tales como la ejecución gubernamental/nacional, la creación de capacidades nacionales y el cambio a un enfoque por programas, requieren aumentar la capacidad sobre el terreno y armonizar los mecanismos de entrega.

15. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que es el mecanismo central de financiación de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, así como la pieza clave de la representación a nivel nacional del sistema, es probablemente una de las organizaciones directamente interesada en la cuestión de la descentralización.

/...

Dirigiéndose al Consejo de Administración del PNUD en su 39° período de sesiones, en mayo de 1992, el Administrador pidió "la máxima descentralización posible desde la Sede de cada una de las organizaciones hacia las oficinas exteriores (del sistema de las Naciones Unidas)", y destacó que la auténtica coordinación de los programas sólo era posible sobre el terreno.

16. Además, el PNUD ha efectuado un amplio estudio administrativo 4/ de sus operaciones en la Sede y sobre el terreno a fin de incrementar su eficacia dentro de las nuevas modalidades de cooperación técnica. En un estudio de estrategia interna sobre la descentralización se dice que "es difícil concebir un entorno en el que el principio de descentralización podría tener más fuerza que en una organización que abarca más de 115 países y que tiene el encargo de responder y atender a las necesidades de todos y cada uno de ellos. En este sentido, la descentralización es inherente a los principios en que se basa el sistema operacional de las Naciones Unidas".

17. La política de descentralización del PNUD ha de guiarse por los siguientes principios generales sugeridos en el estudio de estrategia interna:

- a) debería remodelarse la capacidad operacional de la organización, partiendo del nivel nacional hacia el exterior;
- b) las decisiones fundamentales de gestión sobre la respuesta del PNUD a las necesidades del país deberían tomarse donde se realiza el trabajo;
- c) la ubicación de las unidades en la Sede y en el exterior debería estar íntimamente ligada con las necesidades técnicas del programa y el rendimiento de los costos;
- d) las funciones deberían desempeñarse donde sean más eficaces y donde el rendimiento de los costos sea mayor, y deberían minimizarse o eliminarse las funciones reiterativas y redundantes;
- e) la información debería gestionarse sobre la base de las diferentes necesidades de las unidades para lograr un procedimiento claro de toma de decisiones y para racionalizar las funciones básicas de apoyo dentro del marco de una política de gestión de la información coherente y cohesiva;
- f) los recursos destinados al apoyo de las funciones "lineales" deberían, en la medida de lo posible, integrarse en "estructuras lineales";
- g) la descentralización debería destacar la primacía de las políticas de la organización sobre los enfoques individuales de las unidades o las oficinas exteriores, garantizando y subrayando así la responsabilidad por lo realizado y el rendimiento de cuentas.

18. Estos principios, si en efecto se aplican, pueden reflejar la seriedad de los propósitos que orientan el planteamiento de la descentralización por el PNUD. Dado que el marco estratégico de la organización para lograr un sistema de descentralización orientado a los resultados tiene varios elementos

/...

en común con las políticas actuales de otros miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, los del UNICEF en particular, el Inspector cree que el marco podría constituir la base para afinar y consolidar un planteamiento unificado de la descentralización por parte del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas en la fase inicial y ulteriormente para una plataforma general del sistema frente a esta cuestión.

III. LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

19. Esta Organización merece su reputación de ser un excepcional modelo de descentralización entre los organismos especializados de las Naciones Unidas. Este modelo deriva de varios factores.

20. En primer lugar, el diseño de la Constitución de la OMS, aprobada en 1946, parece haber estado influido poderosamente por el deseo de dar cabida a la Organización Sanitaria Panamericana, denominada posteriormente Organización Panamericana de la Salud, que ya había venido funcionando eficazmente desde 1917, es decir, adelantándose a la OMS en 30 años. Tal vez esto explique por qué el capítulo XI (artículos 44 a 55 de la Constitución) da especial preeminencia a las "organizaciones regionales", que están formadas por un comité regional (órgano político) y una oficina regional (secretaría). En la actualidad hay seis organizaciones regionales: Africa (AFRO), países de América (AMRO/PAHO), Mediterráneo oriental (EMRO), Europa (EURO), Sudeste asiático (SEARO) y Pacífico occidental (WPRO). Aunque la Constitución establece que "cada organización regional constará de un comité regional y una oficina regional" las estructuras regionales mantienen un amplio grado de autonomía frente a la Sede y la PAHO en particular sigue funcionando, en términos administrativos y presupuestarios, como organización separada. Actualmente la OMS financia sólo el 25% aproximadamente de su presupuesto.

21. En segundo lugar, los directores regionales que encabezan las oficinas regionales son otro factor importante del sistema de descentralización de la OMS. Según el artículo 52 de la Constitución, los directores son nombrados por el Consejo Ejecutivo de la OMS de acuerdo con los comités regionales. Sin embargo, en la práctica son elegidos por los gobiernos de sus respectivas regiones y confirmados automáticamente por el Consejo Ejecutivo. Por consiguiente, el Director General no interviene en la selección y nombramiento de los directores regionales quienes, sin embargo, se espera que, según la Constitución, respondan ante él como "funcionario principal técnico y administrativo de la Organización".

22. Otro organismo especializado comparable de las Naciones Unidas, con varios cargos electivos, es la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en la que el Secretario General, el Vicesecretario General y otros ocho funcionarios son elegidos por la Conferencia de Plenipotenciarios, aunque se espera que este número se reducirá en 1994. En la ONUDI y la OMPI los vicesecretarios generales son nombrados por el Director General con la aprobación de los órganos políticos. Los directores regionales de la OMS se diferencian significativamente de sus homólogos de otras organizaciones en que gozan de "atributos soberanos": poder constitucional, poder legislativo, territorio regional exclusivo, circunscripción política integrada por jefes de Estado o de gobierno y ministros de la salud, presupuesto separado y un órgano

/...

administrativo. En tanto que la Constitución atribuye explícitamente al Director General la responsabilidad y autoridad generales sobre la gestión de la Organización, en realidad estas prerrogativas son compartidas con los directores regionales que tienen importantes funciones políticas y administrativas. Por tanto, el sistema descentralizado de la Organización se basa en las relaciones de poder político entre el Director General y los directores regionales. Por ejemplo, no existen disposiciones constitucionales o administrativas que prevean medidas disciplinarias contra los directores regionales en caso de culpa profesional evidente. En múltiples modos definen las relaciones prácticas entre el Director General y los Estados miembros de sus respectivas regiones.

23. Además, la política de programas de la OMS está orientada a confiar la responsabilidad por la ejecución de los programas a los Estados miembros en el contexto de su "Estrategia Mundial de Salud para todos en el Año 2000". En general, los programas de la Organización son idénticos a los programas de salud de los Estados miembros y los refuerzan. Por tanto, se hace hincapié en un enfoque por programas, que es la modalidad de cooperación técnica que actualmente se encarece cada vez más a otras organizaciones del sistema. Por tanto, el modelo de la OMS no es simplemente una cuestión de estructuras descentralizadas sino que fundamentalmente se trata de una concepción y política por programas.

24. Esto lo revela más claramente otro factor más: la función central del presupuesto ordinario en la financiación de la cooperación técnica y del proceso de presupuestación de los programas. Las oficinas regionales, que representan los brazos de la cooperación técnica de la Organización en sus regiones respectivas, se financian esencialmente con cargo al presupuesto ordinario, del cual casi el 60% se dedica actualmente a programas de cooperación técnica. La resolución 29/48 de la Asamblea Mundial de la Salud de 1976 obliga a asignar un nivel efectivo mínimo del 60% del presupuesto ordinario por programas a las actividades de cooperación técnica y a la prestación de servicios a los Estados miembros. El proceso de formulación del presupuesto por programas parte del nivel nacional, con la asignación de créditos a cada país en función de una serie de factores. Las asignaciones por países propuestas constituyen la base para preparar las estimaciones regionales del presupuesto por programas que son aprobadas en primer lugar por los respectivos comités regionales, y luego son agrupadas por la sede para que las apruebe el Consejo Ejecutivo y la Asamblea General de la Salud.

25. Los mencionados factores son algunos de los principales determinantes del modelo descentralizado de la OMS que parece reunir los ingredientes necesarios para funcionar perfectamente en un mundo ideal. Pero en la realidad sucede de otro modo. Dentro de la propia OMS se han hecho en el pasado varios intentos inútiles de cambiar el sistema actual, aunque sea ligeramente, a fin de conseguir en particular una utilización más racional de los recursos globales del programa de la Organización y de aumentar su rendimiento de cuentas ante el Director General. Merece la pena mencionar los siguientes obstáculos principales:

- i) El potencial para que surjan problemas de gestión entre un director general elegido y directores generales también elegidos.

/...

- ii) La OMS está descentralizada en efecto entre la sede y el nivel regional, pero no suficientemente descentralizada a nivel nacional en el que es preciso fortalecer sus operaciones.
- iii) El actual sistema obligatorio de distribuir el presupuesto ordinario por programas entre la sede y las regiones, así como el derecho automático de los gobiernos a asignaciones presupuestarias nacionales, han reducido significativamente las opciones de la Organización y su capacidad para abordar nuevas prioridades de los programas y para asignar los recursos a los problemas urgentes en vez de a los países y regiones en su estado actual.
- iv) Este control limitado por la sede de la distribución del presupuesto ordinario por programas y de sus aplicaciones ha contribuido en parte a una creciente tendencia a centralizar en la sede los programas extrapresupuestarios, basándose en que se trata de programas de alcance mundial y de intensa tecnología que se entregan mejor directamente desde la sede.
- v) Las oficinas regionales en gran medida funcionan aisladamente unas de otras y parecen sentirse identificadas más firmemente con sus regiones respectivas que con la totalidad de la Organización. Con pocas excepciones, el personal de estas oficinas procede predominantemente de sus regiones, lo que ha disminuido seriamente su carácter internacional de alcance mundial. Esto se ve agravado por la limitada movilidad del personal entre las regiones, así como entre las regiones y la sede. El personal nombrado por un director general puede no ser aceptable en otra región.

26. Estas limitaciones se examinan más detenidamente en un informe separado sobre el sistema de descentralización de la OMS, que el Inspector hará público en breve.

IV. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)

27. El tema de la descentralización ha recibido considerable atención en los últimos años en la UNESCO, que pidió específicamente el presente informe de la Dependencia Común de Inspección. Entretanto, en abril de 1991, el Comité Especial del Comité Ejecutivo examinó un estudio interno a fondo que había encargado sobre el tema. El estudio ofrece una radiografía de la experiencia descentralizadora de la UNESCO a lo largo de los años, se resume brevemente a continuación:

Estudio a fondo de la descentralización en la UNESCO 5/

El estudio preparado por el Comité Especial del Consejo Ejecutivo traza con detalle la historia de la política y la práctica de descentralización en la UNESCO desde 1947. Señala que, ya en el quinto período de sesiones de la Conferencia General de la UNESCO, la descentralización fue considerada "como un asunto de vital importancia, que la UNESCO debería asumir para hacer más

/...

efectivas sus necesidades". Por consiguiente, las primeras experiencias de descentralización tuvieron lugar hace 40 años en el sector de la ciencia y la tecnología, seguidas después en el sector de la educación.

El estudio señala, sin embargo, que pese a los múltiples debates del tema a lo largo de decenios y pese a las resoluciones de la Conferencia General, hasta principios del decenio de 1980 no se establecieron varias oficinas más en diferentes partes del mundo. Estas nuevas estructuras eran "sumamente sectoriales" y gozaban de atribuciones y funciones muy limitadas en la formulación y aplicación de los programas de la UNESCO.

Según el estudio el año 1987 señaló el comienzo de los auténticos esfuerzos para descentralizar la Organización. El nuevo impulso se insertaba en un propósito más amplio de reforma de las estructuras, métodos y procedimientos de trabajo de la Organización, con el propósito de fortalecer la presencia de la UNESCO en los Estados miembros, así como su participación en las actividades operacionales para el desarrollo. Avalada por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General, esta nueva tendencia ha encontrado expresión práctica en varios cambios estructurales y en otras iniciativas dentro de la UNESCO, tales como la creación de la Oficina de Coordinación de Unidades fuera de la sede (BFC), la promoción de la intersectorialidad u oficinas regionales integradas, la modernización de los sistemas de comunicaciones e información, la computadorización de los viajes en comisión de servicios, etc.

El estudio elogia estas iniciativas pero llega a la conclusión de que "el nivel de descentralización alcanzado no es aún satisfactorio ni se corresponde plenamente ni con el discurso ni con las finalidades que se persiguen. Es más, las implicaciones que para la UNESCO tiene la resolución 44/211 de las Naciones Unidas, obligan a consagrar una especial atención al tema de la descentralización, su perfeccionamiento y sus límites objetivos".

28. El tema se volvió a examinar detenidamente en el período de sesiones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO de 1992, en el que se adoptaron medidas encaminadas a definir el marco general de la política de descentralización de la Organización. Esta política:

- a) debería basarse en el mandato constitucional de la UNESCO y en sus obligaciones internacionales en materia de cooperación intelectual;
- b) debería tener un efecto catalizador y multiplicador en sus actividades;
- c) debería fortalecer su presencia en cada región;
- d) debería ser flexible y estar adaptada a las características y prioridades particulares de cada región y subregión;
- e) debería incorporar las perspectivas regionales en una visión universal, en beneficio mutuo de ambas;

/...

- f) debería atender más eficazmente a las necesidades de los Estados miembros;
 - g) debería tener en cuenta el hecho de que la UNESCO no es un fondo ni simplemente un organismo de asistencia técnica;
 - h) la presencia de la UNESCO sobre el terreno debería reflejar sus objetivos morales e intelectuales de alcance universal, además de sus actividades específicas de cooperación técnica;
 - i) deberían descentralizarse las atribuciones y los recursos no sólo trasladándolos de la sede a ciertas grandes oficinas regionales, sino también entre las unidades de cada región, lo que requeriría cambiar tanto las actitudes y prácticas como los procedimientos;
 - j) la descentralización en modo alguno debería conducir a la creación de mini UNESCOs en el terreno, y el mejoramiento de los enlaces de telecomunicación debería servir para llevar a cabo con más eficacia las actividades en el terreno;
 - k) el personal de la UNESCO, dentro de cada región, debería reflejar el carácter universal de la organización, etc.; (véase el anexo 2).
29. La política de descentralización tendría los objetivos siguientes:
- a) estimular los procesos de consulta y la participación activa de los Estados miembros y de sus comisiones nacionales, en asociación estrecha con las oficinas en el terreno, en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de la Organización, fomentando la cooperación entre la UNESCO y las comunidades intelectuales de los Estados miembros;
 - b) contribuir al proceso de reforma, que tiene como propósito introducir cambios en la estructura, procedimientos y métodos de trabajo de la secretaría;
 - c) mejorar la capacidad de las oficinas en el terreno para identificar, diseñar, ejecutar y evaluar nuevas actividades programáticas y proyectos operacionales y extrapresupuestarios;
 - d) difundir más ampliamente el mensaje y la importancia de la labor de la UNESCO;
 - e) permitir una mejor adaptación de los programas de la UNESCO a las condiciones propias de las diversas regiones, subregiones y países, así como posibilitar una respuesta más rápida y eficaz de la UNESCO a las solicitudes de los Estados miembros;
 - f) aumentar la importancia de la UNESCO a nivel de cada país, en atención a la resolución 44/211 de las Naciones Unidas, que preconiza una mayor integración del trabajo de los organismos de las Naciones Unidas en la "programación por países".

/...

30. Entre las medidas de seguimiento adoptadas por el Director General desde 1991 figuran, en particular, el fortalecimiento de la Oficina de Relaciones Exteriores y una serie de instrucciones sobre descentralización, contenidas en la nota DG/Note/92/3. En estas instrucciones se destaca en particular el carácter intersectorial de las unidades de la UNESCO en el terreno, la necesidad de tener mayores contactos con las comunidades intelectuales y técnicas en el terreno en particular con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el desarrollo y fortalecimiento de las redes de recursos regionales, la difusión de información, el fortalecimiento de la capacidad administrativa y de recursos de las unidades en el terreno, etc. La organización también ha tomado medidas para mejorar la estructura del personal, su competencia técnica y el funcionamiento administrativo de esas oficinas. Se han hecho públicas otras circulares más concretas en las que se detallan las obligaciones, las atribuciones y las funciones de las unidades en el terreno en todos los ámbitos de actividad de la UNESCO.

V. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO)

31. Como la UNESCO, la FAO en los últimos años ha intensificado los esfuerzos de descentralización siguiendo las directrices de sus órganos políticos. En lo que respecta al alcance geográfico, la Organización dispone actualmente de una de las más amplias redes de representación del sistema de las Naciones Unidas, con 74 representantes acreditados en más de 100 países, además de cinco oficinas regionales. La Dependencia de Apoyo a la Descentralización, establecida en la sede desde 1981, constituye el núcleo clave de la estrategia de la Organización.

32. La red exterior está respaldada por la Dirección de Programación de las Actividades de Campo (DDF) que "desempeña una función central en el desarrollo de un programa de campo que preste servicios satisfactorios a los esfuerzos de desarrollo de los países miembros en consonancia con las políticas y prioridades generales de la Organización en materia de desarrollo agrícola, pesquero y forestal". La Dirección desempeña diversas funciones que pueden considerarse adecuadas para descentralizarlas a nivel nacional o regional. Esto es particularmente cierto respecto de las oficinas regionales ubicadas dentro de la Dirección o que podrían estar mejor ubicadas dentro de las oficinas regionales. La administración de los programas y proyectos de campo sigue muy centralizada en la sede, donde cada oficial de zona se encarga de unos 40 a 50 proyectos como promedio.

33. Otra característica de la descentralización de la FAO es que, si bien el artículo VI de la Constitución de la Organización centra firmemente la atención en el plano regional, al prever, entre otros órganos, comisiones regionales y "conferencias técnicas regionales" o la creación de oficinas regionales, éstas en realidad están eclipsadas por la red de oficinas nacionales, que se han convertido en la verdadera vanguardia de la descentralización. Las oficinas regionales se encargan principalmente de las actividades entre los países y de la promoción de las políticas regionales

/...

dentro de los ámbitos de competencia de la FAO. Además, estas oficinas están excluidas de la línea de mando y las comunicaciones ordinarias entre las oficinas nacionales y la sede, así como los recursos a ellas asignados, se han reducido recientemente a fin de fortalecer las oficinas nacionales. Esto es lo inverso del modelo descentralizado de la OMS.

34. De las conversaciones del Inspector con oficiales de la FAO se desprende que la reciente trayectoria de la organización en materia de descentralización es en general elogiada pero que mucho queda por hacer, ya que considerables recursos y atribuciones siguen centralizados en la sede. Por ejemplo, un aumento de la función de cooperación técnica directa de las oficinas regionales en apoyo de las actividades nacionales no sólo incrementaría el rendimiento de los costos de estas oficinas sino que aliviaría bastante la presión de trabajo sobre el personal de la sede. El hecho de que las oficinas nacionales de la FAO tengan graves problemas financieros, como se señaló en el informe del Comité de Programas y del Comité de Finanzas sobre el examen de los objetivos y operaciones de la FAO, puede justificar una estrategia selectiva de representación por países claramente basada en un sistema de prioridades, centrado en los problemas en vez de en una amplia representación geográfica.

35. Además, el actual sistema de descentralización tal vez haya que revisarlo a fin de reducir lo que, a juicio del Inspector, son estructuras de descentralización reiterativas o redundantes. Parecería necesario redefinir más estrictamente las indispensables funciones respectivas de seguimiento con respecto a las operaciones en el campo. Los directores de proyectos nacionales y los principales asesores técnicos, las oficinas nacionales, las oficinas regionales, las divisiones mixtas de la FAO con las comisiones regionales que podrían asumir las obligaciones y funciones de las oficinas regionales, la dependencia de descentralización y las oficinas regionales en la sede en conjunto representan seis niveles diferentes que se ocupan de la descentralización. Esto también hace referencia a una de las principales recomendaciones del informe sobre los mecanismos integrados de desarrollo regional del sistema de las Naciones Unidas, que supondría importantes economías en los costos generales de la FAO en particular y del sistema de las Naciones Unidas en general.

VI. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

36. El artículo 38 de la Constitución de la OIT prevé la convocación de las conferencias regionales y el establecimiento de los organismos regionales que considere convenientes para la consecución de los fines y objetivos de la Organización. En la actualidad hay cinco oficinas regionales (incluida la oficina regional europea que está ubicada en la sede de la OIT). Estas oficinas supervisan una red de 35 oficinas nacionales y de zona tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, cuatro centros regionales de formación profesional, cuatro equipos regionales de empleo y cinco centros regionales de administración laboral.

37. Las conferencias regionales, que se reúnen cada cinco o seis años, y los comités asesores regionales, que se reúnen anualmente, representan un importante mecanismo intergubernamental en el modelo de descentralización de

/...

la Organización. Ahora bien, este mecanismo es puramente técnico y consultivo en sus relaciones con la Conferencia General de la OIT y el Consejo de Administración. A este respecto, las estructuras intergubernamentales regionales de la OIT tienen atribuciones y funciones diferentes de las de los comités regionales de la OMS.

38. Desde 1985, la OIT ha efectuado estudios sobre los programas de cooperación técnica, las estructuras y funciones de sus centros regionales y las relaciones entre la sede y las unidades exteriores. Siguiendo la conclusión de estos estudios, la Organización ha tomado medidas para reflejar mejor su carácter tripartito en sus actividades exteriores, para delegar mayores poderes a las oficinas exteriores y para simplificar sus procedimientos administrativos. Además, los asesores regionales, que son un elemento esencial en la estructura descentralizada de la OIT, se están transformando en equipos asesores multidisciplinarios, que tienen el mandato de aproximar la OIT lo más posible a sus destinatarios. A este respecto, el Inspector cree que en la Oficina Regional para el Oriente Medio, aún radicada provisionalmente en Ginebra, debería de nuevo trasladarse a un lugar próximo a sus destinatarios ahora que la situación en el Líbano ha vuelto a la normalidad.

39. En fecha más reciente, el Director General hizo pública una circular (Series 6, N° 478 de 15 de abril de 1992) encaminada a fortalecer la orientación hacia el exterior de la OIT y más concretamente a promover y formalizar un sistema de rotación del personal entre la sede y las oficinas exteriores. La circular entre otras cosas dice lo siguiente:

"Las nuevas directrices del programa de la OIT requieren cambios y ajustes en las relaciones entre las oficinas exteriores y la sede. Se ha hecho necesario un diálogo más activo entre la OIT y los miembros integrantes de la misma. Los servicios de la OIT a nivel nacional pasarán progresivamente de una orientación a los proyectos a un enfoque basado en los programas. Para prestar servicios más eficaces y más rápidos a los destinatarios habrá que fortalecer los programas sobre el terreno y aumentar la integración de los programas sobre el terreno con los realizados en la sede."

40. Esta circular, cuyo texto íntegro figura en el anexo 3 de este informe, es importante ya que trata de generar unos principios de descentralización para la OIT y su personal:

- la introducción de cambios y ajustes en la sede en apoyo de una mayor actividad sobre el terreno;
- la integración de las actividades del programa ordinario en el programa de cooperación técnica;
- el servicio sobre el terreno como parte integrante de la planificación y ampliación de las perspectivas de carrera;
- la institución de un enfoque por países basado en los programas en el terreno;

/...

- la rotación sistemática del personal entre la sede y las oficinas exteriores; etc.

Ciertamente esta iniciativa merece ser emulada por otros organismos.

VII. UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT)

41. La UIT, organismo relativamente pequeño de las Naciones Unidas que inicialmente se ocupaba casi con exclusividad de su uniformación y sus mandatos reguladores, ha hecho enormes adelantos desde mediados del decenio de 1980 para integrar las cuestiones de desarrollo en la marcha de sus actividades principales. Dado que varios estudios de la UIT habían demostrado la repercusión socioeconómica general de las telecomunicaciones en el proceso de desarrollo, en 1989 la organización decidió enmendar su constitución y establecer la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) como órgano separado permanente de la Unión, dedicado exclusivamente a la cooperación técnica. Esta Oficina ya ha establecido 12 oficinas regionales y de zona y presta asistencia en varias esferas de las telecomunicaciones, en particular los institutos de formación y los proyectos de comunicación por satélite en los países en desarrollo. Un nuevo concepto en la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones es la institución de las conferencias regionales y mundiales de desarrollo, en las que los propios gobiernos, a nivel mundial y regional, examinan y aprueban las políticas de desarrollo de las telecomunicaciones y las estrategias para su financiación.

VIII. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI)

42. Desde 1987 la ONUDI se ha ocupado de reestructurar su secretaría a fin de adaptarla a las necesidades de industrialización de los países en desarrollo y a fortalecer su orientación regional e interregional, entre otros objetivos. La representación de la ONUDI sobre el terreno está basada en los directores nacionales de la ONUDI, cuyo número asciende actualmente a 36. Tras un memorando de entendimiento entre la ONUDI y el PNUD de 1989, sobre la integración de los servicios exteriores de la ONUDI en la Oficina, el Representante Residente del PNUD se ha convertido de hecho en el representante oficial de la ONUDI en cada país, y el Director Nacional de la ONUDI actúa de adjunto en cada caso. Por tanto, la representación de la ONUDI sobre el terreno está plenamente integrada en las oficinas exteriores del PNUD. Este arreglo puede explicarse por el hecho de que casi el 80% del programa de los directores nacionales de la ONUDI es financiado por el PNUD con cargo a las asignaciones de apoyo sectorial. De conformidad con el memorando de entendimiento, cada director nacional puede tener contactos directos con el país de acogida en todas las cuestiones relativas al desarrollo y formulación de los programas, pero debe utilizar el conducto de comunicación del PNUD en todas las demás esferas de actividad. La ONUDI sigue encargándose de la administración financiera y del personal del programa del director nacional con arreglo a su estatuto del personal y a su reglamento financiero, pero el personal de apoyo adjunto al director nacional puede estar contratado por la ONUDI o el PNUD. La ONUDI utiliza ampliamente los oficiales auxiliares que

/...

son proporcionados gratuitamente por los gobiernos donantes. Los oficiales auxiliares, cuyo número asciende a unos 50 en cualquier momento determinado, son seleccionados por la ONUDI pero están contratados por el PNUD.

43. En sus conversaciones con los oficiales de la ONUDI, el Inspector observó que había una fuerte corriente de opinión en el sentido de tratar de revisar el memorando de entendimiento con el PNUD, que a juicio de muchos directores nacionales consideran una restricción excesiva a su funcionamiento autónomo. Parece que tanto en el terreno como en la sede hay el firme deseo de ampliar la representación sobre el terreno de la ONUDI, pero que esa expansión sería difícil de lograr dentro de los actuales arreglos financieros con el PNUD y mientras los órganos de política de la ONUDI carezcan de recursos para seguir oponiéndose a que se utilice el presupuesto ordinario para financiar el programa de los directores nacionales.

44. Otra característica no insignificante de la descentralización de la ONUDI consiste en sus divisiones mixtas con las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas en los países en desarrollo. En virtud de estos arreglos, la Organización facilita servicios regionales de asesoramiento en materia de desarrollo industrial a las comisiones y aprovecha la perspectiva intersectorial de éstas en las cuestiones de desarrollo regional.

IX. ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA (OIEA)

45. El OIEA tiene dos oficinas regionales, una en Tokyo y otra en Toronto. Ambas oficinas prestan servicios de inspección de las salvaguardias en sus regiones respectivas de una manera más eficiente y eficaz de lo que sería posible desde la sede del organismo, en Viena. Estas oficinas están directamente relacionadas con el Departamento Central de Salvaguardias del Organismo. Veintitrés de los 500 funcionarios del Departamento están asignados a dos oficinas regionales, en las que facilitan la realización de las inspecciones requeridas por el artículo 3 del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y se destinan a otros fines mutuamente acordados con los Estados miembros.

46. El Organismo administra un importante programa de cooperación técnica, valorado en 50 millones de dólares en 1991, que proporciona conocimientos técnicos, equipo y formación en una amplia gama de aplicaciones nucleares. En 1991 se proporcionó un total de 1.160 meses-hombre de conocimientos técnicos por medio de 1.463 misiones de expertos, y 2.351 personas recibieron capacitación como becarios, participantes en cursos de capacitación o por medio de visitas científicas.

47. En tanto que los fondos del programa de cooperación técnica se basan en las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, el Departamento de Cooperación Técnica del Organismo, que programa y presta la asistencia correspondiente, se financia con cargo a su presupuesto ordinario. Además, todos los departamentos del Organismo participan activamente en la evaluación y apoyo técnico del programa de cooperación técnica y las funciones relacionadas con la cooperación técnica son parte integrante del trabajo de los oficiales técnicos de todas las divisiones sustantivas del OIEA. Estos con frecuencia también realizan misiones de expertos a los países en

/...

desarrollo en el marco de diversos proyectos de cooperación técnica. Separadamente de sus actividades de cooperación técnica, el Organismo realiza también un programa coordinado de investigación por medio del cual en 1991 se celebraron 521 contratos de investigación con científicos e institutos de países en desarrollo.

48. Probablemente un lugar excepcional en el sistema de las Naciones Unidas ocupa la División Mixta FAO/OIEA, que atiende a las aplicaciones nucleares en la agricultura y constituye un feliz ejemplo de colaboración interinstitucional. El Laboratorio Seibersdorf del OIEA en Austria, además de realizar labor científica y apoyar proyectos de cooperación técnica, funciona también como centro de formación que en 1991 acogió 104 becarios y celebró tres cursos de formación. Ahora bien, el programa de cursos de formación del OIEA está descentralizado en gran medida: del total de 109 cursos de formación organizados por el OIEA en 1991, 88 tuvieron lugar en países en desarrollo. Pese a que la mayoría de las instalaciones de formación para las técnicas adelantadas de que se ocupa el Organismo están situadas en países industrializados, aproximadamente el 20% de los becarios del Organismo se asignan a institutos de los países en desarrollo.

49. El Organismo ha venido estimulando activamente la cooperación regional. Bajo su patrocinio, el Acuerdo de Cooperación Regional para Asia y el Pacífico (ACR), en el que participan 14 países, ha venido promoviendo con éxito las aplicaciones pacíficas de la energía atómica en la agricultura, la medicina y con particular éxito, la esfera industrial. Existe un programa similar para América Latina (Arreglos Regionales Cooperativos para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología Nucleares en América Latina) (ARCAL) y recientemente se ha establecido otro para Africa (AFRA). A juicio del Inspector, el Organismo debería reforzar más su presencia en las regiones en desarrollo, siguiendo la recomendación 6 de la parte I del presente informe y sin perjuicio de la función fundamental que le asigna su Constitución.

X. OTRAS ORGANIZACIONES

50. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) tiene seis oficinas regionales cuya función en materia de cooperación técnica parece frenada por una serie de factores internos examinados en un reciente informe de la Dependencia Común de Inspección: "Evaluación de las perspectivas futuras del programa de cooperación técnica de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)" (JIU/REP/92/3). En el informe se instó a la OACI a seguir el ejemplo de la UIT, integrando su programa de cooperación técnica en su programa ordinario lo más eficazmente posible a fin de ayudar a los países en desarrollo a participar plenamente en el fomento de la planificación y el desarrollo de un transporte aéreo internacional seguro, ordenado y eficiente. A este respecto, debe elogiarse a la Organización Marítima Internacional (OMI) por los esfuerzos de reforma interna realizados en el último decenio con objeto de llegar a una estrategia de cooperación técnica basada en una red de instituciones y actividades de formación en todo el mundo. La Organización ha conseguido ir más allá de la separación de las funciones de cooperación técnica y las funciones normativas de fijación de

/...

normas en otros pequeños organismos. Actualmente tiene cinco asesores regionales quienes, junto con la Universidad Marítima Mundial en Suecia, y cinco redes regionales de cooperación técnica entre los países en desarrollo, representan la característica central de su estrategia de descentralización y aproximación de los destinatarios.

51. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) tiene tres pequeñas oficinas regionales que se encargan del desarrollo de los programas en África, Asia y América Latina. La oficina de Asia está situada en Ginebra. Actualmente la OMM no está examinando una mayor descentralización.

52. La Unión Postal Universal (UPU) tiene estructuras descentralizadas según su Constitución, consistentes en uniones postales regionales que sirven de cadenas de transmisión técnica entre la Sede de la organización, en Berna (Suiza) y las administraciones postales de los Estados miembros. Además, la UPU ha establecido recientemente servicios regionales de asesoramiento integrados por seis expertos en cooperación técnica.

53. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que es una de las organizaciones más centralizadas, informa de que tiene dos pequeñas oficinas fuera de su sede, en Ginebra: una en Nueva York (con un funcionario) y otra en Viena (con tres funcionarios). La OMPI señala además que "una mayor descentralización entrañaría importantes costos generales que resultarían relativamente caros para una organización tan pequeña. El Inspector no comparte esta opinión, ya que otras llegan a negociaciones aún más menores que la OMPI, tales como la OMI y la UPU, han considerado necesario y factible establecer una presencia mínima sobre el terreno. Además la descentralización no debería examinarse exclusivamente en función de los costos generales.

54. Por su parte, la OMPI arguye que sus actividades por programas reflejan sus relaciones con los Estados miembros, en particular por medio de los servicios de 52 oficinas nacionales y regionales de patentes, la tecnología CD-ROM que se proporciona a los Estados miembros, y una red muy extensa de lugares de reunión. Sin embargo, a juicio del Inspector, estos métodos de comunicación con los destinatarios de todo el mundo son igualmente usados prácticamente por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, por tanto, no pueden considerarse un reemplazante adecuado de la descentralización efectiva del personal hacia el terreno, a fin de apoyar más de cerca las crecientes actividades de cooperación técnica de la OMPI.

/...

Notas

1/ Nota de los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales sobre su reunión en Bangkok, 12 y 13 de febrero de 1987.

2/ Recomendaciones de las comisiones regionales sobre la aplicación de la resolución 46/235 de la Asamblea General (Anexo al informe del Secretario General sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas (A/47/534)).

3/ Véase el informe final del Proyecto Nórdico para las Naciones Unidas y de las propuestas de reforma presentadas por los países en el documento A/C.2/46/7.

4/ Una estructura administrativa superior basada en una estrategia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (informe Kienbaum), DP/1991/50, y las observaciones sobre el mismo del Administrador.

5/ Documento de la UNESCO: 136 EX/SP/RAP/1, 12 de abril de 1991.

/...

Anexo 1

RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES GENERALES SOBRE LA APLICACION
DE LA RESOLUCION 46/235 DE LA ASAMBLEA GENERAL RELATIVA A LA
REESTRUCTURACION Y REVITALIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN
LAS ESFERAS ECONOMICA Y SOCIAL Y ESFERAS CONEXAS

Recomendaciones de las comisiones regionales sobre la aplicación
de la resolución 46/235 de la Asamblea General

1. En el párrafo 6 del anexo a su resolución 46/235, de 13 de abril de 1992, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, la Asamblea General pidió que se diera a las comisiones regionales la capacidad de desempeñar plenamente su función bajo la autoridad de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, y que se robusteciera su eficacia. En ese contexto, pidió también, a las comisiones regionales, que presentaran recomendaciones para su examen por la Asamblea General en el cuadragésimo séptimo período de sesiones.

2. Las cinco comisiones regionales respondieron como sigue a esa petición de la Asamblea General:

- a) CEPE: La Comisión Económica para Europa aprobó, en un período extraordinario de sesiones celebrado el 5 de octubre de 1992, la resolución 1(1992-S) sobre la reestructuración y revitalización del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas: fortalecimiento del papel y las funciones de las comisiones regionales, en particular de la Comisión Económica para Europa;
- b) CESPAP: La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, en su resolución 48/12 de 23 de abril de 1992, pidió al Comité Consultivo de representantes permanentes y otros representantes designados por los miembros de la Comisión que recabara las opiniones de los miembros y miembros asociados y redactara una respuesta a la Asamblea General. El 21 de septiembre de 1992, el Comité aprobó la respuesta a la resolución 46/235 de la Asamblea General sobre la reestructuración y revitalización del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas;
- c) CEPAL: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe aprobó el 15 de abril de 1992 su resolución 520 (XXIV), sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas: papel y funciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe;
- d) CEPA: La Conferencia de Ministros de la Comisión Económica para África aprobó el 22 de abril de 1992 su resolución 728 (XXVII), sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas: fortalecimiento del papel y las funciones de las comisiones regionales, y la resolución 726 (XXVII), sobre el fortalecimiento de la Comisión Económica para África;

/...

- e) CESPAAO: La Comisión Económica y Social para Asia Occidental aprobó el 2 de septiembre de 1992 su resolución 191 (XVI), sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas.

3. El texto de las mencionadas resoluciones y respuestas se reproduce infra.

I. RESOLUCION I (1992-S), TITULADA "REESTRUCTURACION Y REVITALIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ESFERAS ECONOMICA Y SOCIAL Y ESFERAS CONEXAS: FORTALECIMIENTO DEL PAPEL Y LAS FUNCIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES, EN PARTICULAR DE LA COMISION ECONOMICA PARA EUROPA", APROBADA POR LA COMISION ECONOMICA PARA EUROPA EL 5 DE OCTUBRE DE 1992

La Comisión Económica para Europa,

Recordando la resolución 46/235 de la Asamblea General, de 13 de abril de 1992, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, y tomando nota de que, en el párrafo 6 del anexo a esa resolución se pide a las comisiones regionales que presenten recomendaciones sobre el aumento de su eficacia para que las examine la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones,

Teniendo en cuenta su mandato de aumentar el nivel de actividad económica en Europa y de mantener y fortalecer las relaciones económicas de los países europeos entre sí y con los otros países del mundo, y consciente de su papel de instrumento para la aplicación en el plano regional de los principios y finalidades de la Carta de las Naciones Unidas,

Observando que desde 1990 el número de Estados miembros de la CEPE ha aumentado de 34 a 43, entre los que se cuentan bastantes países que han alcanzado recientemente su independencia, y es probable que aumente todavía más,

Consciente de que ese crecimiento añade una nueva dimensión a la labor de la Comisión y ha entrañado urgentes demandas para la CEPE y su secretaría en lo que se refiere a la cooperación y asistencia económicas, en particular en el contexto del proceso de transición,

Convencida de que el fortalecimiento de la cooperación en la esfera económica y esferas conexas en el marco de la CEPE constituye una importante aportación del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos que se están realizando en la región por prestar asistencia a los países que se hallan en proceso de transición a economías de mercado y de integración en la economía mundial, y representa una contribución importante al desarrollo económico y social del mundo,

Teniendo en cuenta los redoblados esfuerzos de la comunidad internacional por ayudar a las economías en transición adoptando medidas en otros foros tales como el FMI, el BIRF, el BERD, la OCDE y el Grupo de los 24,

/...

Tomando nota del reconocimiento por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en su Carta de París para una Nueva Europa (noviembre de 1990) y en la declaración y las decisiones de su Cumbre de Helsinki (julio de 1992), del "papel crucial" que ha de desempeñar la CEPE, junto con el BERD y la OCDE, en la construcción de una nueva Europa,

Convencida de la necesidad de garantizar, en cumplimiento de la decisión 1992/43 del Consejo Económico y Social, que todos los Estados miembros de la CEPE puedan participar plena y eficazmente en la labor de la Comisión,

1. Señala a la atención de la Asamblea General los siguientes elementos:

a) Las ventajas comparativas de la CEPE como foro multilateral para la cooperación entre todos los países de Europa en la esfera económica y esferas conexas, que tiene una importante dimensión transatlántica y en el que todos los Estados miembros participan en régimen de igualdad; la larga experiencia de cooperación entre todos los países de la región de la CEPE, que ha permitido a la Comisión acumular a lo largo de los años un profundo conocimiento de esos países, sus problemas y sus necesidades prioritarias; los sólidos mecanismos intergubernamentales y la red de contactos entre gobiernos de que dispone la Comisión; y su capacidad de adoptar un enfoque interdisciplinario y adaptar su programa de trabajo;

b) La importante contribución al proceso de reestructuración y revitalización de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, solicitado por la Asamblea General en sus resoluciones 32/197 y 45/264 que ha aportado la CEPE, por medio de sus decisiones O (45) y P (45), aprobadas el 14 de diciembre de 1990 como respuesta a los rápidos y radicales cambios registrados en la región y después de un examen en profundidad de su programa y métodos de trabajo, ante todo mediante la definición de cinco esferas prioritarias de trabajo y la agilización de la estructura y las actividades de la Comisión;

c) La necesidad de fortalecer la cooperación y la coordinación de actividades entre la CEPE y otras organizaciones, instituciones y programas internacionales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de evitar la duplicación del trabajo y garantizar la utilización óptima de los recursos;

2. Destaca:

a) La preocupación de los Estados miembros de la CEPE por las dificultades de garantizar el pronto suministro de recursos suficientes para la prestación de servicios en los sectores prioritarios de la CEPE, objetivo formulado en la decisión B (47) de la Comisión, y dificultado por la suspensión temporal de la contratación externa; por la lentitud de los procedimientos para el nombramiento de personal; y por los retrasos en la habilitación de la asignación presupuestaria de la CEPE;

b) La importancia de la pronta y eficaz aplicación del programa de la CEPE en favor de los países en transición, que se puso en marcha por las decisiones D (45), O (45) y D (47) de la CEPE, y la necesidad de estudiar formas de liberar y obtener recursos suficientes para ese programa;

/...

3. Recomienda, a la luz de la experiencia acumulada por la CEPE desde que se iniciara, en diciembre de 1990, su proceso de reestructuración y revitalización internas, y con el fin de seguir desempeñando eficientemente su mandato en el futuro, que se adopten las siguientes medidas:

a) Como se recomienda en el párrafo 26 de la sección IV del anexo a la resolución 32/197 de la Asamblea, la Sede debería delegar la autoridad necesaria en la CEPE, y deberían preverse asignaciones presupuestarias y financieras suficientes para que la CEPE pueda aplicar el programa de trabajo que se le ha confiado y desempeñar sus responsabilidades de coordinación y cooperación en el plano regional en el marco del sistema de las Naciones Unidas, en estrecha cooperación con las actividades de otros órganos internacionales pertinentes;

b) Para evitar duplicaciones entre el trabajo que realiza la CEPE y el de otros programas de las Naciones Unidas y garantizar un uso más racional de los recursos disponibles, deben adoptarse medidas para lograr una distribución más eficaz de las responsabilidades y un reparto más equilibrado de funciones entre la CEPE, por una parte, y la Sede y los programas de ámbito mundial fuera de la Sede, por la otra;

c) Los resultados de las actividades de la CEPE deben seguir constituyendo insumos regionales para procesos mundiales de elaboración de políticas y conferencias de los órganos competentes de las Naciones Unidas, y debe invitarse a la CEPE a que participe plenamente en la aplicación regional de las decisiones políticas y programáticas pertinentes que adopten esos órganos;

d) Los resultados de las actividades del programa y de los proyectos operacionales de la CEPE deberán seguirse poniendo a disposición de los países de las otras regiones, cuando proceda, por medio de un programa reforzado de extensión, como UN/EDIFACT, y de la cooperación interregional con las otras comisiones regionales y los programas de ámbito de las Naciones Unidas;

4. Recomienda asimismo que se evalúen en forma regular y eficaz las actividades realizadas a nivel regional en las esferas económica y social y esferas conexas por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, con el fin de garantizar una labor de alta calidad y un uso eficiente de los recursos disponibles;

5. Decide transmitir la presente resolución a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, como contribución de la CEPE a la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas que está llevando a cabo la Asamblea General.

/...

II. RESPUESTA DE LA COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA ASIA Y
EL PACIFICO A LA RESOLUCION 46/235 DE LA ASAMBLEA GENERAL
SOBRE LA REESTRUCTURACION Y REVITALIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS EN LAS ESFERAS ECONOMICA Y SOCIAL
Y ESFERAS CONEXAS

En su 48° período de sesiones, celebrado en Beijing en abril de 1992, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico tomó nota de la resolución 46/235 de la Asamblea General, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Centró su examen en el párrafo 6 del anexo a esa resolución, en el que se pidió a las comisiones regionales que presentaran recomendaciones para su examen por la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones.

Teniendo en cuenta la necesidad de un estudio completo, la Comisión, en su resolución 48/12, pidió al Comité Consultivo de representantes permanentes y otros representantes designados por los miembros de la Comisión que recabara las opiniones de los miembros y los miembros asociados y redactara una respuesta a la Asamblea General. El Comité, después de recibir las respuestas a la carta remitida en su nombre por el Secretario Ejecutivo, convino en los puntos que se presentan infra.

1. Los miembros y los miembros asociados de la Comisión observan la necesidad de promover la eficacia de las comisiones regionales, en particular de las ubicadas en países en desarrollo, tanto en lo que se refiere a sus propias actividades como su participación en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

2. En el proceso de reestructuración y revitalización que se está llevando a cabo en las esferas económica y social en las Naciones Unidas, debe tenerse plenamente en cuenta la utilidad del enfoque regional, multidisciplinario y multisectorial que ha caracterizado la labor de la Comisión.

3. El fortalecimiento de la participación de las comisiones regionales en las actividades del sistema de las Naciones Unidas constituiría el reconocimiento de la ventajosa posición que ocupan esas organizaciones para definir enfoques comunes y traducirlos en propuestas concretas para todas las partes interesadas. También pueden contribuir activamente a promover, dentro del sistema de las Naciones Unidas, un diálogo constructivo sobre el desarrollo económico y social.

4. El proceso de fortalecimiento de las comisiones regionales y de mejora de su capacidad de atender a las necesidades de sus miembros y miembros asociados puede intensificarse mediante la profundización del consenso, una amplia participación democrática, y transparencia en todos los procesos de adopción de decisiones. Cabe destacar asimismo la importancia de la voluntad y el compromiso político de promover la cooperación internacional, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

/...

5. Los miembros y miembros asociados de la CESPAP desean señalar a la atención de la Asamblea General que la reciente experiencia de la Comisión de acordar e iniciar el establecimiento de una nueva estructura intergubernamental subsidiaria de la Comisión representa una aportación importante a la reestructuración en la región de la CESPAP y en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

6. En opinión de los miembros y miembros asociados de la CESPAP, el nuevo enfoque temático mejorará considerablemente la capacidad de la Comisión para atender a las necesidades de los miembros y miembros asociados, y contribuirá así a la revitalización de las Naciones Unidas. Los miembros y miembros asociados de la CESPAP consideran asimismo que esa reestructuración contribuirá a una utilización eficaz, a la par que responsable y transparente, de los recursos para lograr los objetivos de la Comisión.

7. Los miembros y miembros asociados de la CESPAP son conscientes de que el fortalecimiento del papel de las comisiones regionales debe lograrse a pesar de la congelación del crecimiento del presupuesto de las Naciones Unidas, y debe ponerse al servicio del objetivo global de conseguir una organización eficiente, que constituya el fundamento del proceso de reestructuración y revitalización.

8. Los miembros y miembros asociados de la CESPAP recomiendan, por consiguiente, que en la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas que ha emprendido la Asamblea General se estudie la conveniencia de adoptar las siguientes medidas:

a) Descentralizar ulteriormente la ejecución de las actividades en la nueva estructura organizativa de las Naciones Unidas, partiendo del principio de que las actividades de la Organización en esas esferas pueden realizarse en forma más eficiente y eficaz a nivel regional y subregional;

b) Facilitar el acceso de la Comisión a los recursos disponibles en el marco del programa ordinario de cooperación técnica de las Naciones Unidas, en la sección 12 de su presupuesto por programas, y aumento de los fondos que aportan programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas a las actividades regionales de cooperación técnica de la Comisión;

c) Revisar la asignación de recursos del presupuesto ordinario a la CESPAP, teniendo en cuenta el porcentaje de la población mundial que vive en la región, la extensión geográfica y la considerable diversidad económica y social de la región, el aumento del número de miembros de la Comisión, la intensidad de sus actividades de programación, y sus esfuerzos por reestructurar los programas de trabajo con arreglo a un enfoque temático;

d) Mejorar la eficacia de las actividades de cooperación técnica ofrecidos por las Naciones Unidas a los países, mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de la Comisión para realizar actividades operacionales pertinentes y equilibradas y ejecutar proyectos de cooperación técnica a nivel regional y subregional en Asia y el Pacífico. Como consecuencia de su mandato y gracias a su reorientación estructural, la Comisión está en mejores condiciones para atender eficazmente a las necesidades cambiantes de la región;

/...

- e) Promover la coordinación y la coherencia a nivel de toda la Secretaría fortaleciendo las actividades de las comisiones regionales encaminadas a apoyar, en régimen de reciprocidad, las actividades de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en sus respectivas regiones, mediante, entre otros instrumentos, la intensificación de sus actividades conjuntas, la programación coordinada y la celebración de reuniones de coordinación;
- f) Establecer una división clara de responsabilidades entre las comisiones regionales y los organismos de financiación de las Naciones Unidas en lo que se refiere a las actividades regionales y subregionales de cooperación técnica. Teniendo en cuenta la decisión del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de reducir las asignaciones del PNUD y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para las CIP (cifras indicativas de planificación) regionales, en la formulación y la posterior aplicación y vigilancia de los proyectos debe definirse el orden de prioridad de los programas regionales y subregionales con el fin de evitar costosas duplicaciones;
- g) Confiar a la CESPAP el mandato de principal organismo de ejecución de los programas regionales y subregionales del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de centralizar las tareas de coordinación y reducir los costos. Se ha designado a las comisiones regionales coordinadoras principales en sus respectivas regiones de las funciones interinstitucionales y las actividades regionales, así como principales centros generales de desarrollo económico y social dentro del sistema de las Naciones Unidas a efectos de la coordinación a nivel regional y subregional. Ese mandato no excluye que las comisiones regionales inviten a otros organismos de financiación de las Naciones Unidas a ejercer las funciones de dirección de programas concretos, cuando proceda;
- h) Fortalecer la capacidad profesional de la Comisión, con el fin de mejorar la respuesta técnica de la CESPAP a necesidades y solicitudes concretas de los países en desarrollo, en particular de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e insulares, y en relación con los nuevos problemas señalados por la Comisión, como el de las economías desfavorecidas en transición;
- i) Establecer normas más pragmáticas y flexibles para el préstamo no reembolsable de expertos a nivel regional, con el fin de incentivar a los países donantes para que aumenten el nivel y la importancia de sus contribuciones en especie para hacer frente a necesidades prioritarias;
- j) Con miras a fortalecer y aumentar la eficacia de las instituciones regionales bajo los auspicios de la CESPAP, convendría examinar la posibilidad de prestar apoyo financiero con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas;
- k) Facilitar la participación en los períodos de sesiones de la Comisión y las reuniones regionales intergubernamentales destinando fondos especiales para viajes con cargo al presupuesto ordinario para contribuir a sufragar los onerosos gastos de viajes de los países en desarrollo menos adelantados y sin litoral y los países en desarrollo insulares del Pacífico.

/...

III. RESOLUCION 520 (XXIV) TITULADA "REESTRUCTURACION Y REVITALIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ESFERAS ECONOMICA Y SOCIAL: PAPEL Y FUNCIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE", APROBADA POR LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE EL 15 DE ABRIL DE 1992

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe,

Recordando las resoluciones 40/237, 41/213 y 43/174 de la Asamblea General sobre el examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas,

Teniendo presentes las resoluciones 44/103 y 45/177 de la Asamblea General sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social,

Teniendo en cuenta además la sección IV del anexo de la resolución 45/264 de la Asamblea General, en la que se pide que durante el cuadragésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General se lleve a cabo un examen de los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social con miras a una posible reestructuración y revitalización, así como a evitar las duplicaciones,

Tomando nota de las medidas ya anunciadas por el Secretario General con respecto a la reestructuración de la secretaría a fin de que ésta responda eficazmente a los desafíos que enfrenta,

Tomando nota además de la resolución 46/235 de la Asamblea General,

Recordando la resolución 419(PLEN.14) del Comité Plenario sobre la racionalización de la estructura institucional y del padrón de reuniones del sistema de la CEPAL y la resolución 489(PLEN.19) sobre la estructura intergubernamental y las funciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe,

Subrayando nuevamente su convicción de que las actividades encomendadas a la Comisión por el Consejo Económico y Social en su resolución 106 (VI) son plenamente compatibles con los esfuerzos de sus países miembros en pro del desarrollo, dentro del contexto más amplio de un programa revitalizado de las Naciones Unidas en las esferas económica y social,

1. Expresa su reconocimiento por el trabajo eficaz y los aportes significativos hechos por la secretaría de la Comisión al pensamiento económico y a los esfuerzos en pro del desarrollo de América Latina y el Caribe, tanto en los campos analítico como operacional, así como en el ámbito de la cooperación económica intrarregional e internacional;

2. Expresa su convicción de que en el actual proceso de reestructuración y revitalización en las esferas económica y social de las Naciones Unidas se debería prestar debida consideración a la utilidad del enfoque regional, multidisciplinario y multisectorial que ha caracterizado la labor de la Comisión;

/...

3. Recomienda que en la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social que realiza actualmente la Asamblea General se considere la conveniencia de:

a) Una mayor descentralización en la ejecución de actividades en la nueva estructura organizacional que se está creando, basada en el concepto de que los esfuerzos de la Organización en estas esferas se pueden llevar a cabo de manera más eficiente y eficaz sobre el terreno, en los planos regional y subregional;

b) Una mejor coordinación y coherencia en toda la secretaría, mediante el refuerzo de las actividades de las comisiones regionales que tienden al recíproco apoyo entre las actividades de las organizaciones y de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en sus respectivas regiones, recurriendo para ello, entre otros medios, a la intensificación de las actividades conjuntas y al realce de los ejercicios y reuniones conjuntas de programación;

c) Una clara división de responsabilidades respecto de las actividades regionales de cooperación técnica entre las comisiones regionales por una parte, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, por la otra, en particular buscando coordinación antes de la presentación de proyectos y actividades regionales a los gobiernos;

d) Una mayor eficacia en las actividades de cooperación técnica que brindan las Naciones Unidas a los países - por intermedio del Programa Ordinario de Cooperación Técnica - mediante la descentralización de recursos de la Sección 12 del presupuesto para destinarlas a la Comisión y mediante el fortalecimiento de la capacidad de ésta como organismo ejecutor de las actividades operacionales y proyectos de cooperación técnica de nivel regional en América Latina y el Caribe en aquellas materias en que la Comisión, en virtud de su programa de trabajo, esté en mejores condiciones para actuar;

4. Reafirma que la simplicidad de la estructura intergubernamental del sistema de la CEPAL (que incluye al ILPES y CELADE) y el régimen de reuniones bienales del período de sesiones han demostrado su efectividad en el logro de los objetivos de la Comisión;

5. Decide transmitir, junto con esta resolución, la sección pertinente del informe del vigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión y, como documento de referencia, el documento titulado "Reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social: papel y funciones de la CEPAL" (LC/G.1716(SES.24/18)) a los órganos intergubernamentales que están encargados actualmente del ejercicio de reestructuración.

/...

IV. RESOLUCIONES APROBADAS POR LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE LA
COMISION ECONOMICA PARA AFRICA EL 22 DE ABRIL DE 1992

A. Resolución 728 (XXVII) titulada "Reestructuración y revitalización
de las Naciones Unidas en las esferas económica y social:
fortalecimiento del papel y las funciones de
las comisiones regionales"

La Conferencia de Ministros,

Recordando el mandato de la Comisión según fue aprobado en la resolución 671 (XXV) del Consejo Económico y Social, de 29 de abril de 1958, y enmendado en las resoluciones 974.D.I (XXXVI) de julio de 1963, 1343 (XLV), de 18 de julio de 1968, y 1978/68, de 4 de agosto de 1978,

Recordando además la decisión del Consejo Económico y Social de hacer suya la resolución 718 (XXVI) de 12 de mayo de 1991 de la Conferencia de Ministros de la CEPA sobre la reactivación del mandato y el marco operacional de la Comisión Económica para Africa,

Teniendo presentes las resoluciones de la Asamblea General 45/177, de 19 de diciembre de 1990, 45/264 de 13 de mayo de 1991 y 46/235 de 13 de abril de 1992 sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, procesos éstos en que las comisiones regionales deberían poder desempeñar plenamente su papel bajo la autoridad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, y las situadas en los países en desarrollo ser fortalecidas en el contexto de los objetivos generales del proceso en curso de reestructuración y revitalización,

Convencida de que la Comisión Económica para Africa desempeña un papel catalítico vital en la coordinación y ejecución de los programas y proyectos entre países destinados a fortalecer la cooperación e integración regionales, especialmente al procurar la creación de la Comunidad Económica Africana,

1. Reafirma la continua validez del papel de las comisiones económicas regionales como órganos importantes de las Naciones Unidas para promover el desarrollo socioeconómico de sus respectivas regiones;

2. Exhorta al Secretario General a que, en el contexto del proceso en curso de reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, reconozca debidamente el papel vital de las comisiones regionales.

B. Resolución 726 (XXVII) titulada "Fortalecimiento de la
Comisión Económica para Africa a fin de hacer frente al
desarrollo de Africa, desafíos en el decenio de 1990"

La Conferencia de Ministros,

Recordando el mandato de la Comisión según fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 671 (XXV) de 29 de abril de 1958 y enmendado en sus resoluciones 974.D.I (XXXVI) de julio de 1963, 1343 (XLV), de 18 de julio de 1968, y 1978/68, de 4 de agosto de 1978,

/...

Recordando además las diversas resoluciones que tienen consecuencias para el mandato y el funcionamiento de la Comisión, incluidas, en particular, la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General 33/202, de 29 de enero de 1979, y 44/211, de 21 de diciembre de 1989,

Observando con reconocimiento el hecho de que el Consejo Económico y Social ha hecho suya la resolución 718 (XXVI) de la Conferencia de Ministros de la CEPA sobre la revitalización del mandato y el marco operacional de la Comisión Económica para África,

Teniendo presentes las resoluciones de la Asamblea General 45/177, de 19 de diciembre de 1990, 45/264, de 13 de mayo de 1991, y 46/235, de 13 de abril de 1992, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, procesos éstos en que las comisiones regionales deberían poder desempeñar plenamente su papel bajo la autoridad de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, y las situadas en los países en desarrollo ser fortalecidas en el contexto de los objetivos generales del proceso en curso de reestructuración y revitalización,

Reiterando la validez de la orientación general del programa de trabajo de la Comisión según fue esbozado en el plan de mediano plazo para el período 1992-1997, incluidos los diversos subprogramas individualizados,

Convencida de que los numerosos e importantes cambios que están ocurriendo en los Estados miembros de la Comisión, el medio ambiente internacional y el sistema de las Naciones Unidas en general exigirán nuevos enfoques por parte de la Comisión en el cumplimiento de su mandato y nuevas relaciones con el sector que representa y sus asociados, con miras a aumentar su repercusión,

Habiendo examinado el análisis exhaustivo realizado por el Secretario Ejecutivo interino de la Comisión que figura en el documento E/ECA/CM.18/4 titulado "La Comisión Económica para África en el decenio de 1990: marco de políticas y gestión para hacer frente a los problemas de desarrollo de África",

1. Felicita al Secretario Ejecutivo interino de la Comisión por la iniciativa que tomó de establecer un grupo de trabajo para examinar y evaluar la orientación de políticas, los programas y la capacidad de gestión de la Comisión y por el excelente análisis de las cuestiones pertinentes y las propuestas útiles e innovadoras que ha formulado;

2. Pide al Secretario Ejecutivo de la Comisión que procure que haya un equilibrio claro y concreto entre las actividades operacionales y de investigación de la secretaría de la Comisión y que centre especialmente dichas actividades de la Comisión en las características y circunstancias concretas de la región africana y de las diversas subregiones;

/...

3. Pide también al Secretario Ejecutivo de la Comisión que procure que sus actividades se basan plenamente en datos y sistemas de información confiables, mediante el fortalecimiento del Sistema Panafricano de Información para el Desarrollo, al que se deberían proporcionar recursos financieros suficientes;

4. Pide además al Secretario Ejecutivo que verifique que la ejecución de todos los subprogramas que figuran en el programa de trabajo de la Comisión apunta al logro pleno de los indicadores básicos del logro de los objetivos de la Comisión respecto del fortalecimiento de su papel de asesoramiento en cuestiones socioeconómicas; la promoción de la cooperación y la integración regionales; el aumento de la eficiencia del sector público; el fomento de iniciativas privadas y de espíritu de empresa; el adelanto, la difusión y la utilización de la ciencia y la tecnología; el logro de un equilibrio conveniente entre el suministro de alimentos, la población, los asentamientos humanos y el medio ambiente; el fomento del desarrollo centrado en los seres humanos; el logro de la transformación y la diversificación estructurales de las economías africanas; y la promoción de la mujer en el desarrollo;

5. Acoge con satisfacción el proceso de consultas frecuentes y estrechas de la secretaría con los Estados miembros y los donantes mediante sesiones periódicas de información, incluidas las celebradas con sus representantes en Addis Abeba, Etiopía;

6. Recomienda la creación, con los recursos existentes, de un mecanismo consultivo que asesoraría al Secretario Ejecutivo sobre la agrupación de las conferencias según temas concretos, incluida la programación y la preparación de conferencias, reuniones, seminarios y cursos prácticos, teniendo en cuenta la necesidad de armonizarlas con las de la Organización de la Unidad Africana y del Banco Africano de Desarrollo a fin de evitar la duplicación y lograr una mayor eficiencia;

7. Insta al Secretario Ejecutivo de la Comisión a que explore todas las posibilidades de establecer o fortalecer las relaciones de la Comisión con las organizaciones intergubernamentales africanas, los organismos especializados de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales, incluida, en particular, la posibilidad de establecer dependencias conjuntas o programas especiales con los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas y la creación de una dependencia especial dentro de la secretaría de la Comisión para coordinar el aumento de sus actividades conjuntas con las organizaciones no gubernamentales;

8. Expresa su reconocimiento a la Asamblea General por haber proporcionado recursos adicionales a los Centros multinacionales de programación y operaciones (MULPOCS), recomienda que de conformidad con la resolución 702 (XXV) de 19 de mayo de 1990 de la Conferencia de Ministros de la CEPA sobre la transformación y el fortalecimiento de los centros multinacionales de programación y operaciones de la Comisión Económica para África, dichos centros se deberían fortalecer aún más mediante la redistribución de recursos y se les deberían asignar funciones concretas con respecto a la asistencia técnica y servicios de asesoramiento para la

/...

ejecución de proyectos conjuntos de los Estados miembros dentro del marco de las organizaciones intergubernamentales, en sus respectivas subregiones, y deberían poder actuar como los principales centros de coordinación subregionales para reunir y difundir información sobre todos los aspectos de la cooperación e integración económicas;

9. Agradece además a la Asamblea General que haya proporcionado al Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (IDEP) una donación para financiar cuatro puestos adicionales para el bienio 1992-1993, lo que permitirá al Instituto contribuir al proceso de fortalecimiento de la capacidad operacional de la Comisión para responder a los desafíos a que hace frente Africa en el decenio de 1990, y pide la redistribución de recursos que permitirían al Instituto asumir nuevas responsabilidades;

10. Pide al Secretario Ejecutivo que, en estrecha cooperación con el Secretario General de la Organización de la Unidad Africana, realice un examen exhaustivo de los problemas y las limitaciones a que hacen frente las instituciones patrocinadas por la CEPA y ulteriormente que formule propuestas concretas destinadas a aliviar sus diversos problemas incluida la consideración de otras opciones, como la fusión de algunas de las instituciones;

11. Exhorta a los donantes bilaterales y multilaterales a que aumenten su asistencia financiera y de otra índole a la Comisión a fin de que ésta pueda hacer frente a sus responsabilidades con respecto a los Estados miembros, llevando a cabo actividades operacionales extrapresupuestarias;

12. Pide al Secretario Ejecutivo que introduzca, cuando proceda, reformas en la estructura de la secretaría a fin de lograr plena compatibilidad con las nuevas orientaciones recomendadas en el presente documento a fin de impulsar la eficiencia y la capacidad de la secretaría como instrumento eficaz para el desarrollo económico y social de Africa;

13. Pide al Secretario Ejecutivo que informe sobre los adelantos alcanzados en la aplicación de la presente resolución en la 19a. reunión de la Conferencia de Ministros de la CEPA y el 28° período de sesiones de la Comisión.

V. RESOLUCION 191 (XVI) TITULADA "REESTRUCTURACION Y REVITALIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ESFERAS ECONOMICA Y SOCIAL Y ESFERAS CONEXAS" APROBADA POR LA COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA EL ASIA OCCIDENTAL EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 1992

La Comisión Económica y Social para el Asia Occidental,

Recordando la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, y la función principal que en ella se asigna a las comisiones regionales respecto de la coordinación de las actividades de gestión dentro de sus regiones,

/...

Recordando asimismo las resoluciones de la Asamblea General 45/264 y 46/235, de 13 de mayo de 1991 y 13 de abril de 1992, respectivamente, sobre la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, especialmente el párrafo 6 de la resolución 46/235 relativo al fortalecimiento de las comisiones regionales,

Recordando además las atribuciones de la Comisión tal como figuran en la resolución 1818 (LV) del Consejo Económico y Social, de 9 de agosto de 1973,

Haciendo referencia a la resolución 175 (XV) de la Comisión, de 18 de mayo de 1989, sobre el fortalecimiento de la función y el rendimiento de la Comisión Económica y Social para el Asia Occidental,

Consciente de las ventajas que pueden derivarse de la capacidad de las comisiones regionales en actividades operacionales, especialmente en el plano regional,

Tomando nota de las medidas que ya ha adoptado el Secretario General para reestructurar la Secretaría,

1. Expresa su reconocimiento por la forma en que la secretaría de la Comisión ha hecho frente a los obstáculos creados por los recientes acontecimientos en la región, restituyendo el nivel de operaciones aproximadamente al nivel previo a la crisis en un período relativamente breve;
2. Felicita a la secretaría por los valiosos servicios prestados a los países de la región convocando a reuniones importantes, prestando servicios de asesoramiento y preparando informes analíticos;
3. Reitera su convicción de que la Comisión puede desempeñar un papel central en el sistema de las Naciones Unidas, en coordinación con otras entidades interesadas, para mejorar las condiciones económicas y sociales en la región;
4. Recomienda que se fortalezca la capacidad de la Comisión de coordinar, iniciar y realizar actividades de desarrollo en beneficio de los Estados miembros;
5. Recomienda asimismo en este contexto que se incluyan los siguientes objetivos en el proceso de reestructuración que actualmente se lleva a cabo en las Naciones Unidas;
 - a) Descentralización de las actividades que pueden ser realizadas con más eficacia por las comisiones regionales, y de los recursos humanos y financieros necesarios (v.gr., en lo tocante a los servicios regionales de asesoramiento);
 - b) Mejoramiento de las disposiciones de coordinación de las actividades de desarrollo ejecutadas por partes dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, mediante el intercambio de información entre instituciones y organismos interesados;

/...

c) Fomento de la programación conjunta de las actividades de las Naciones Unidas con las comisiones regionales, y la activa participación de éstas en el proceso de programación y presupuesto, en la medida en que se relaciona con sus actividades, entre otras cosas, mediante representación en la Junta de Planificación y Presupuestación de Programas a/;

d) Fortalecimiento del papel de las comisiones regionales como organismos de ejecución de proyectos regionales y subregionales de cooperación técnica;

e) Confirmación de la distinción entre organismos de financiación y organismos de ejecución;

f) Realización de actividades conjuntas con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, según proceda;

6. Autoriza al Secretario Ejecutivo a que reorganice la secretaría de la Comisión, en consulta con el Secretario General, para aumentar la eficacia de sus actividades;

7. Invita a los Estados miembros a que participen en la reposición del Fondo Fiduciario para las actividades regionales de la CESPAA, con objeto de dar impulso a las actividades operacionales de la Comisión en beneficio de los países de la región, y pide al Secretario General que examine la cuestión con los Estados miembros;

8. Decide transmitir la presente resolución y el informe de la CESPAA sobre el tema b/ a los organismos intergubernamentales que se ocupan del proceso actual de reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas.

a/ Con referencia al informe del Secretario General sobre cooperación regional (E/1992/65, apartado c) del párrafo 169).

b/ E/ESCWA/16/10.

Anexo 2

MEDIDAS SOBRE LA DESCENTRALIZACION, ADOPTADAS POR EL CONSEJO EJECUTIVO
DE LA UNESCO, EN SU 136a. REUNION, CELEBRADA EN MAYO DE 1991

Punto 3.3. Estudio a fondo sobre la descentralización (136 EX/SP/RAP/1
y Corr.)

Al término del debate de esta cuestión, el Comité especial recomendó que el Consejo Ejecutivo adoptara el siguiente proyecto de resolución:

1. Teniendo en cuenta la importancia que reviste el proceso de descentralización en los esfuerzos destinados a reformar la estructura, los procedimientos y los métodos de trabajo de la Organización,
2. Recordando las resoluciones de la Conferencia General y las decisiones del Consejo Ejecutivo que avalan la política de descentralización, y particularmente la resolución 25 C/15.22 de la Conferencia General y la Decisión 132 EX/5.1.2 iv) del Consejo Ejecutivo,
3. Reconociendo que la resolución 44/211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas prevé que la UNESCO fortalezca su presencia en los Estados Miembros, tanto para participar en la programación por países como para incrementar su nivel de eficacia en cuanto a las necesidades de cada Estado Miembro,
4. Habiendo tomado nota del informe preliminar del Director General sobre la descentralización, que figura en el documento 135 EX/25, y de las medidas que ha adoptado ya para racionalizar y mejorar los procedimientos y los métodos de trabajo de la Organización en respuesta a esas resoluciones,
5. Convencido de que una sana política de descentralización, aplicada con la necesaria flexibilidad para que tenga en cuenta las peculiaridades de las distintas regiones, contribuirá a fortalecer la universalidad del mensaje de la UNESCO, en consonancia con su naturaleza de organismo internacional de cooperación intelectual,
6. Habiendo examinado el informe a fondo sobre la descentralización, elaborado por el Grupo de Trabajo del Comité Especial,
7. Felicita al Grupo de Trabajo por la excelente calidad de su labor;
8. Hace suyas las recomendaciones iniciales del Comité Especial anexas a la presente decisión;
9. Toma nota de que será preciso seguir elaborando, a la luz del informe del Grupo de Trabajo, una política y una estrategia de acción claras con respecto a la descentralización, que tengan en cuenta sus consecuencias programáticas, financieras y de otra índole;
10. Invita al Grupo de Trabajo del Comité Especial a seguir estudiando, en colaboración con el Director General, el modelo de descentralización que mejor se adapte a las peculiaridades de cada región y subregión en el contexto de las actuales dificultades financieras, y a informarle al respecto en su 137a. reunión.

/...

Sección I: Recomendaciones relacionadas con la política general de descentralización

1. La UNESCO necesita una política de descentralización explícita y coherente, debidamente concertada y formulada, que partiendo de su mandato constitucional y de su naturaleza de organismo internacional de cooperación intelectual, sea un catalizador y multiplicador de su acción y de sus misiones, de manera que se fortalezca la presencia de la Organización en las diferentes regiones del mundo y le permita ponerse a tono de los Estados Miembros para atender mejor sus necesidades.
2. Una sana política de descentralización no debe diseñarse en función de necesidades específicas o presiones coyunturales, sino que ha de definirse dentro del marco general del programa de trabajo de la Organización y como uno de los elementos claves para el proceso de reforma de sus estructuras, procedimientos y métodos de trabajo. La descentralización se entiende como un instrumento, una estrategia y un mecanismo de trabajo para mejorar la eficacia y la calidad de la acción de la UNESCO. Es un medio y no un fin en sí misma.
3. El diseño de la política de descentralización debe facilitar la interacción entre las perspectivas regionales y una visión universal, de suerte que se estimule el mutuo enriquecimiento entre ambos planteamientos. El grado de descentralización debe determinarse a la luz de las finalidades y metas generales de la UNESCO, consagradas en su Constitución, especialmente en lo que respecta a su mandato singular de organismo de cooperación intelectual, y de la forma en que éstas puedan proseguirse más amplia y eficazmente en los Estados Miembros.
4. La política de descentralización debería ser flexible, en el sentido de que se adapte a las particularidades y prioridades de las distintas regiones y subregiones del mundo.
5. La política de descentralización debe tener muy en cuenta que la UNESCO no es un organismo de financiación ni una institución de asistencia técnica, sino un organismo de cooperación intelectual.
6. El proceso de descentralización debe tomar en consideración la diversidad de los programas por ejecutar, así como las particularidades de las regiones, subregiones y países, y debe en todos los casos tratar de establecer una asociación con la comunidad intelectual local.
7. La descentralización debe ser un proceso que, teniendo bien claros sus objetivos, avance paralelamente al fortalecimiento, en todo sentido, de las oficinas fuera de la Sede. Una condición sine qua non para que ésta pueda llevarse a la práctica es que exista en todos los sectores de la Secretaría una predisposición para la descentralización que dé lugar a una actitud favorable a ese proceso, del que se espera que pueda alcanzar sus objetivos en un plazo prudencial, es decir, uno o dos bienios.
8. Recomendamos, de momento, que se consideren como finalidades u objetivos de la descentralización, entre otros, los siguientes:

/...

a) estimular los procesos de consulta y la participación activa de los Estados Miembros y de sus comisiones nacionales, en asociación estrecha con las oficinas sobre el terreno, en la identificación, formulación, ejecución y evaluación del programa y proyectos de la Organización, fomentando la cooperación entre la UNESCO y las comunidades intelectuales de los Estados Miembros;

b) contribuir al proceso de reforma, que tiene como propósito introducir cambios en la estructura, procedimientos y métodos de trabajo de la Secretaría;

c) mejorar la capacidad de las oficinas sobre el terreno para identificar, diseñar, ejecutar y evaluar nuevas actividades programáticas y proyectos operacionales y extrapresupuestarios;

d) difundir más ampliamente el mensaje y la importancia de la labor de la UNESCO;

e) permitir una mejor adaptación de los programas de la UNESCO a las condiciones propias de las diversas regiones, subregiones y países, así como posibilitar una respuesta más rápida y eficaz de la UNESCO a las solicitudes de los Estados Miembros;

f) aumentar la eficacia de la UNESCO con cada país, en atención a la resolución 44/211 de las Naciones Unidas, que preconiza una mayor integración del trabajo de los organismos de las Naciones Unidas con la programación por países, teniendo en cuenta su misión y su capacidad.

9. La descentralización sólo puede administrarse eficazmente si los directores o jefes de las oficinas sobre el terreno asumen la autoridad y la responsabilidad con respecto a todo el personal, los programas y los proyectos asignados a tales oficinas, sin tener en cuenta los sectores de la Sede de los cuales se obtienen los recursos. Asimismo, la administración eficaz de la descentralización requiere también que se delegue en ellos autoridad suficiente para que adopten decisiones en el terreno.

10. Con especial énfasis recomendamos que la política de descentralización tenga presente que, de conformidad con la Carta de las Comisiones Nacionales aprobada por la Conferencia General, las comisiones nacionales están llamadas a cumplir un papel de primera línea en la ejecución de la descentralización, puesto que son los organismos de enlace por excelencia entre la UNESCO, las autoridades nacionales y las comunidades académica, científica y artística de los Estados Miembros. Debidamente fortalecidas por sus propios gobiernos y también, cuando sea necesario, mediante el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo VII de la Constitución de la UNESCO, las comisiones nacionales deben ser uno de los agentes que faciliten la política de descentralización, coordinando su acción estrechamente con las oficinas de la UNESCO sobre el terreno y con sus propios gobiernos. Con este fin, el Consejo Ejecutivo y el Director General deberían preparar una estrategia especialmente destinada a ayudar a los gobiernos, para que sus comisiones nacionales puedan cumplir las tareas que les atribuye el artículo VII de la Constitución de la UNESCO.

/...

Sección II: Recomendaciones relativas a las estructuras y funciones de las oficinas sobre el terreno

1. Para cada Estado Miembro debería existir, dentro de la red de oficinas y unidades de la UNESCO sobre el terreno, un "punto de contacto", claramente designado y establecido por la UNESCO, dotado de toda la información pertinente, que asuma para él la representación de toda la Organización y sea su interlocutor sobre el terreno, y cuya esfera de competencia podría extenderse a varios Estados. El memorándum DDG/M/91/Memo 237 (recientemente distribuido en la Secretaría), está en absoluta consonancia con la presente recomendación.

2. Recomendamos el modelo de oficina integrada e intersectorial. Para determinar si, en una primera etapa, habrá que asignar más importancia a las oficinas regionales o a las subregionales, será preciso tener en cuenta las necesidades de cada región.

3. El modelo de "oficinas integradas" y la interacción de las oficinas e instituciones de una misma región permitiría superar el perfil marcadamente unisectorial que actualmente tienen las oficinas regionales. Toda oficina fuera de la Sede de la UNESCO debería representar a la totalidad de los sectores de la Organización y su personal debería constituir un número mínimo indispensable de especialistas ("masa crítica") en las diferentes esferas de competencia de la UNESCO, con énfasis en aquellas que más se relacionen con las prioridades de la región o subregión. Este personal debería reflejar, en su composición, el carácter internacional de la UNESCO, sin detrimento del reconocimiento de los talentos nacionales y de la respectiva región, que también deberían estar representados en la plantilla del personal del Cuadro Orgánico de las oficinas regionales y subregionales. Queda entendido que el fortalecimiento del personal en las oficinas regionales no debe debilitar la "masa crítica" de la Sede para los fines del programa.

4. Recomendamos que la UNESCO abandone el esquema de representaciones unipersonales de carácter estrictamente diplomático, cuya eficacia es prácticamente nula. Puesto que según el documento 26 C/5 las oficinas dependen de sectores del programa, se les debería atribuir funciones específicas. Su función y sus facultades en relación con las oficinas regionales y subregionales y con la Sede deben determinarse y estipularse claramente, lo que presupone que los reagrupamientos se efectúen únicamente tras negociaciones con los Estados Miembros interesados, ya que éstos serán en definitiva los beneficiarios de esta nueva estrategia.

5. En el futuro, las oficinas de la UNESCO en el terreno deberían identificarse únicamente como Oficinas de la UNESCO, más el nombre de la ciudad donde se encuentran: Oficina de la UNESCO-Nairobi; Oficina de la UNESCO-Bangkok; Oficina de la UNESCO-Caracas; Oficina de la UNESCO-Santiago de Chile; Oficina de la UNESCO-El Cairo, etc.

6. Las plantillas de personal de las oficinas fuera de la Sede deberían reforzarse, según las necesidades, con personal de la Sede y de otras oficinas regionales, asignado por períodos cortos, sin perjuicio del que se incorpore por períodos más prolongados en aplicación de una verdadera política de rotación del personal.

7. Hemos tomado nota de que, para fortalecer las plantillas de personal de las oficinas sobre el terreno, se ha creado una nueva categoría de personal profesional, contratado por períodos predeterminados, cuyo nivel equivaldría al de los profesionales nacionales remunerados según los sueldos correspondientes a las escalas salariales de otros organismos de las Naciones Unidas de esta categoría, pero con seguros médicos, seguro de vida y otras ventajas que hagan atractivos estos puestos. La facultad para contratar a esos profesionales nacionales debería delegarse a los directores o jefes de las oficinas regionales, como sucede con los consultores. Debería estudiarse la contratación de profesionales de la región para que presten servicios en las oficinas regionales y subregionales en condiciones análogas.

8. Recomendamos que el personal profesional que se transfiera a las unidades fuera de la Sede se escoja entre los funcionarios más competentes y experimentados de la Sede. En el futuro, sería recomendable que la mayoría de los funcionarios y especialistas de la UNESCO posean experiencia en la Sede y en el terreno. Se debería aplicar una política de rotación entre la Sede y el terreno. La experiencia en el terreno debería ser un elemento importante para las evaluaciones y promociones del personal.

9. Recomendamos que, habida cuenta del consenso sobre la nueva política de descentralización, se intensifiquen las visitas periódicas de personal idóneo de la Sede a las oficinas sobre el terreno para examinar los progresos de la descentralización. Además, recomendamos que se lleve a cabo la evaluación a fondo, región por región, de todas y cada una de las oficinas de la UNESCO sobre el terreno, a cargo de equipos mixtos que incluyan personal con experiencia en la región y consultores independientes, que tendría por objeto lo siguiente:

a) constatar sobre el terreno la naturaleza del mandato de la oficina, su estructura, funcionamiento, métodos de trabajo y situación del personal, en el contexto de los objetivos prioritarios que se hayan fijado;

b) evaluar los medios de que dispone para cumplir las tareas asignadas;

c) observar el nivel de descentralización logrado;

d) recomendar, cuando corresponda, una reestructuración o reagrupación de las unidades existentes, en cada región, de acuerdo con la nueva política de descentralización, incluyendo la posibilidad de recomendar el cierre de algunas de ellas, o su reestructuración;

e) expresar una opinión sobre la conveniencia de restablecer, al menos para ciertas regiones, los puestos de coordinadores regionales;

f) evaluar la eficacia de los vínculos de comunicación y de las medidas destinadas a compartir información con los interlocutores de la UNESCO en los Estados Miembros.

Las oficinas sobre el terreno deberían participar en estos ejercicios de evaluación, en los que deberían participar también los servicios y unidades de la Sede que se ocupan de la descentralización. Estas evaluaciones a fondo,

/...

realizadas en consulta con el país huésped y los países interesados, permitirían, entre otras cosas al Director General negociar la reestructuración o supresión de estas oficinas, cuando sea aconsejable.

Sección III: Recomendaciones relativas al apoyo que la Sede debe dar a la descentralización

1. A medida que las oficinas fuera de la Sede asuman un mayor número de tareas programáticas, la dependencia competente en la Sede debería subrayar el aspecto programático y asegurar la necesaria coordinación con las tareas administrativas, sin menoscabar evidentemente las facultades y funciones delegados en dichas oficinas.

2. El Grupo de Trabajo estima necesario que se redefinan, tanto a nivel de la Sede como en el terreno, la función y las responsabilidades de la Oficina de Coordinación de Unidades fuera de la Sede (BFC) en lo relativo a la descentralización, teniendo presente que esa Oficina fue creada para apoyar la política de descentralización con medidas concretas.

3. Recomendamos que se fortalezca la participación sistemática de las oficinas sobre el terreno en la preparación de los documentos C/4 y C/5. Esa participación no debe ser puramente formal, sino efectiva. El Grupo recomienda, en este sentido, que las oficinas sobre el terreno sean oportunamente informadas de los pasos que se vayan dando en la preparación de tales documentos, desde la etapa de las propuestas preliminares del Director General, para que puedan hacer sus aportes con tiempo suficiente a fin de que la Sede las tenga en cuenta. Las oficinas sobre el terreno, como parte del indispensable proceso de retroalimentación, deberían recibir comentarios de la Sede sobre esos aportes.

4. La Sede debería mejorar la calidad y oportunidad de sus respuestas a las oficinas sobre el terreno. Sólo así será posible establecer un diálogo constructivo y enriquecedor entre la Sede y sus oficinas, superando la sensación de aislamiento que algunas de ellas experimentan. No es solicitando más y más informes como se entabla el diálogo, sino racionalizando su número y asegurando que serán leídos y comentados por la Sede. Así, por ejemplo, los informes semestrales que envían a la Sede los directores de las oficinas deberían ser comentados por la Sede, y dichos comentarios deberían comunicarse oportunamente a los respectivos directores.

5. Los sectores de la Sede deberían fortalecer la participación de las oficinas sobre el terreno en la preparación y ejecución de los Planes de Ejecución de Programas (PEP) a nivel regional y subregional.

6. Dado el carácter prioritario de las actividades sobre el terreno, que debe conservarse en la medida de lo posible, siempre que se decida efectuar reducciones presupuestarias, la Sede no debería proceder a suprimir programas o proyectos, ni a congelar puestos profesionales o de apoyo, sin previa información y consulta con las oficinas fuera de la Sede.

/...

Sección IV: Recomendaciones específicas de carácter administrativo y financiero

1. El Director de una oficina regional o subregional debería asumir la autoridad y responsabilidad de todo el personal, programas y proyectos a ella asignados, cualquiera que sea el sector de la Sede del cual provengan los recursos. Por consiguiente, deberá existir un presupuesto único de los gastos administrativos de cada oficina, bajo la autoridad general del Director. Obsérvese que se trata de una medida prevista en el DDG/M/91/Memo 236 para el bienio próximo. Habría que adoptar medidas que facilitasen las tareas administrativas cotidianas -por ejemplo, simplificar la estructura de codificación-, gracias a lo cual aumentará el grado de autonomía que se necesita para llevar a cabo con éxito las actividades sobre el terreno.

2. La clave del éxito de la descentralización está en una buena gestión administrativa y financiera en las oficinas sobre el terreno. Así pues, recomendamos que el Director General examine las disposiciones aplicables actualmente a todas las oficinas fuera de la Sede y nombre a oficiales administrativos competentes que se ocupen eficientemente de las tareas administrativas y financieras de las oficinas que tienen responsabilidades de importancia, por lo que se refiere tanto al presupuesto como al personal. Dichos funcionarios deberán conocer perfectamente los procedimientos administrativos y financieros de la Sede, para lo cual convendría que hubiesen estado asignados por lo menos unos pocos años a la Sede, antes de su traslado a la oficina en el terreno. Los oficiales administrativos asignados a esas oficinas deberían tener experiencia en programas tanto ordinarios como extrapresupuestarios.

3. La Sede debe delegar en las oficinas sobre el terreno la autoridad suficiente para el cabal cumplimiento de las funciones que se les asignen, con capacidad para tomar decisiones sobre el terreno dentro del contexto general de los objetivos que persiguen las actividades y proyectos delegados. Esta delegación de autoridad representaría una muestra de la confianza que la Sede debe depositar en los directores de las oficinas. Habida cuenta que es menester que las oficinas sobre el terreno sean administradas correctamente mediante la adecuada delegación de facultades y recursos, lo cual a su vez requiere una rendición de cuentas de carácter tanto técnico como financiero, fundada en un sistema eficaz de presentación de informes e informaciones, el Director General debería hacer que se aplicasen plenamente todas las medidas decididas al respecto mediante las Circulares Administrativas 1741 y 1742 de 30 de octubre de 1990. Además, es preciso tener presente que, según la política de descentralización, la responsabilidad de los directores o jefes de las oficinas sobre el terreno será incrementada, pues todos representarán a la UNESCO de manera intersectorial y global en sus relaciones con los Estados y con otros organismos. El factor de confianza es, pues, indispensable.

4. Los directores de las oficinas fuera de la Sede deben estar perfecta y oportunamente informados de todo lo que concierne a la UNESCO en el país, subregión o región donde ejercen sus funciones. Recomendamos encarecidamente que se les informe de todas las misiones de la Sede y de todos los contactos y negociaciones que se lleven a cabo. Nada debilita más la autoridad y credibilidad de un director que las autoridades nacionales se enteren primero

/...

que él de lo que hace la UNESCO. Además, la descentralización debería conducir a que las oficinas regionales se encargaran de un mayor número de misiones en sus propias regiones, lo cual disminuiría la necesidad de enviarlas desde la Sede. El nuevo sistema de planes bimensuales para las misiones sobre el terreno posiblemente ayude a superar estos problemas.

5. También convendría que la OPI enviase a las oficinas sobre el terreno más información y material de divulgación sobre los programas de la UNESCO, para su distribución a los medios de comunicación y a través de los sistemas educativos. El objetivo será que la UNESCO sea cada vez más conocida en cada Estado Miembro. Es asimismo importante que las comisiones nacionales y las oficinas sobre el terreno envíen a la OPI informaciones (textos, fotografías, vídeos, etc.), que podrían distribuirse en otras regiones del mundo.

6. Sería útil descentralizar, total o parcialmente, el Programa de Participación, en especial por lo que se refiere a las solicitudes nacionales y subregionales. Para ello, además de comunicar sistemáticamente a las unidades sobre el terreno la aprobación de todas las peticiones formuladas por los Estados Miembros en que aquéllas actúen, se debe estudiar la posibilidad de hacer intervenir gradualmente a las oficinas sobre el terreno en la evaluación y aprobación de esas solicitudes, conforme a su capacidad y competencia. Esta medida debería formar parte de los esfuerzos encaminados a responder de modo más rápido y eficaz a las peticiones que hacen los Estados Miembros acogiendo a dicho programa. Recomendamos asimismo que el abono de los fondos correspondientes al Programa de Participación a instituciones nacionales se lleve a cabo de conformidad con las instrucciones del Estado Miembros en cuyo territorio se hallen situadas. Esos pagos no deberían efectuarse por conducto del PNUD, siempre que la oficina de la UNESCO en el país de que se trate tenga capacidad administrativa y financiera para hacerlos.

7. También habría que descentralizar totalmente, siempre que sea posible, los proyectos del FNUAP.

8. Las oficinas sobre el terreno deberían disponer de un adecuado presupuesto de operaciones, que incluya, entre otras cosas, gastos de mantenimiento de los locales, cuando éstos no corran por cuenta del país huésped. Este presupuesto debería estar separado de los fondos provenientes de los sectores, que están destinados a las actividades programáticas.

9. Al distribuir los gastos de apoyo, no se deberán escatimar esfuerzos para reforzar la participación de las oficinas sobre el terreno en la ejecución de las actividades extrapresupuestarias, correlativamente a sus responsabilidades cada vez mayores. Habría que aplicar igualmente a todas las oficinas sobre el terreno la norma por la que se les asigna al menos el 50% de los gastos generales de los proyectos extrapresupuestarios (distintos de los que financie el PNUD) ejecutados por ellas. En cuanto a la distribución de los gastos generales correspondientes a los proyectos del PNUD ejecutados por unidades sobre el terreno, habrá que insistir más en la aplicación de ese mismo principio. En cualquier caso, la distribución de los gastos generales entre las unidades de la Sede y las unidades fuera de ella deberá decidirse de forma que se tomen plenamente en cuenta sus responsabilidades y resultados reales.

/...

10. Las oficinas sobre el terreno deberían disponer también de suficientes fondos específicamente destinados a financiar los viajes del director a los países donde esté acreditado como representante de la UNESCO. Convendría que los directores pudieran realizar esas visitas, en calidad de representantes, al menos dos veces por año a cada Estado Miembro donde estén acreditados.

11. Los ingresos precedentes de la venta de sus propias publicaciones deberían quedarse en las oficinas, para potenciar esas publicaciones. Actualmente, algunas de esas oficinas los remiten a la Sede, que no siempre proporciona a las oficinas fondos suficientes para dicho rubro, lo cual les obliga a buscar fondos extrapresupuestarios para sus publicaciones. Si aún no existen, se deberían adoptar las disposiciones oportunas a fin de facilitar a las oficinas recursos suficientes para sufragar los costos en que incurren al encargarse de dichas ventas. El costo de las publicaciones impresas por la oficina regional a instancias de la Sede debería serle reembolsado.

12. El volumen de la cuenta de anticipos para gastos menores debería ser proporcional a las actividades delegadas. Otro aspecto que se debe considerar, en cuanto a la determinación del tope de la cuenta de anticipos, es la constante fluctuación en el valor de las monedas. Para ello, aprobamos el régimen actual por el que se fijan topes máximos a las cuentas de anticipos basándose en el promedio de gastos previstos durante dos meses y medio, y recomendamos que se revisen y ajusten periódicamente esos topes, según convenga. Además, se podrán hacer los anticipos precisos para ejecutar eficientemente actividades y proyectos concretos, teniendo presentes la necesidad de evitar la dispersión del efectivo disponible de la Organización y los peligros de pérdidas por cambio de moneda que pueden entrañar las tenencias excesivas de monedas nacionales.

13. Para la gestión financiera general de la Organización es esencial la presentación a su debido tiempo de informes sobre los gastos de las oficinas sobre el terreno y su anotación en la contabilidad que se lleva en la Sede. Las oficinas sobre el terreno deberán tener al día su contabilidad, a fin de controlar en todo momento sus presupuestos, compromisos financieros y cuentas bancarias. Si así lo hacen, se podrán enviar los informes de gastos, conforme a las instrucciones en vigor, dentro de los diez días laborables siguientes al final de cada mes, y la Sede podrá reponer a tiempo los fondos. Si no se pudieran enviar determinados comprobantes o facturas en el plazo fijado, la oficina sobre el terreno deberá exponer el problema, y en tales circunstancias la Sede no aplazará la reposición de fondos. La Sede debería proseguir la práctica actual de reponer los fondos de las oficinas sobre el terreno que sufren demoras del servicio de valija diplomática, previa recepción de télex o mensajes electrónicos que confirmen el envío del correspondiente informe sobre los anticipos. Además, tal y como se está estudiando en la actualidad, se debería implantar, con carácter experimental, un régimen de autorreposición en las oficinas que transmiten los informes en los plazos previstos y disciplinadamente, por el cual las oficinas disponen de un servicio de saldo cero que les permite un acceso limitado pero suficiente a recursos en efectivo depositados en una cuenta bancaria central de la Sede.

14. Dentro de los límites presupuestarios previstos, los directores de las oficinas sobre el terreno deberían tener amplias facultades para autorizar viajes y misiones del personal de sus oficinas dentro de su respectiva región o subregión, enviando copia de la autorización a la Sede. Con tal objeto, las disposiciones de la Circular Administrativa N° 1742 de 30 de octubre de 1990, que aclaraba y confirmaba esa delegación de facultades en las oficinas sobre el terreno, deben ponerse en práctica plenamente.

15. Todo lo referente a nombramientos y formación del personal local de apoyo (Servicios Generales) debería descentralizarse.

16. La cuantía de las sumas que los directores pueden gastar localmente, sin previa autorización de la Sede, debería ser revisada con arreglo al incremento general de los costos. Asimismo, debería revisarse el límite de la autorización para la compra de equipo local. De momento debe seguir en vigor la Circular Administrativa N° 1742 de 30 de octubre de 1990, que duplicaba el tope máximo para la adquisición de equipo local, hasta 20.000 dólares por partida de gasto.

17. Las oficinas sobre el terreno pueden desempeñar, junto con las comisiones nacionales, un papel importante en la divulgación de los puestos vacantes, en estrecha coordinación con las autoridades nacionales. Recomendamos que mantengan un registro de posibles candidatos locales para puestos del Cuadro Orgánico de la UNESCO, y que lo transmitan periódicamente a la Sección de Contratación de Personal para su inclusión en el Registro Central.

18. Estimamos que buena parte de los problemas y demoras que hoy se producen en el terreno en los aspectos administrativos y financieros podrán superarse, en buena parte, cuando se produzca la conexión de las oficinas sobre el terreno con la computadora central de la Sede, pues esto les permitirá tener acceso directo a los datos financieros y administrativos almacenados en dicha computadora, y les será más fácil establecer sus obligaciones sobre la base de datos presupuestarios actualizados. Por este motivo, recomendamos que se hagan todos los esfuerzos posibles para acelerar esa conexión vital, que será un factor crucial del proceso de descentralización. Igualmente, recomendamos el apoyo a los esfuerzos de la Sede por desarrollar el Sistema de Intercambio de Informaciones y las Bases de Datos para Gestión Regional. También vemos con gran interés las perspectivas prometedoras para el intercambio de información, que significará el pleno funcionamiento del centro de intercambio de información de la UNESCO.

19. Recomendamos que la Secretaría prepare modelos basados en la experiencia de unas cuantas oficinas escogidas, para poder efectuar un análisis de la relación costo-beneficio de la descentralización y determinar el modelo o los modelos que mejor se adapten a cada región.

Sección V: Recomendaciones específicas relacionadas con el papel de las comisiones nacionales en la descentralización

1. Las comisiones nacionales deben ser uno de los actores principales del proceso de descentralización, debidamente fortalecidas por sus propios Estados Miembros y apoyadas por la UNESCO, tal como se dijo en la

/...

Recomendación N° 8 de la Sección I. Asimismo, habrá que alentar la colaboración y el apoyo mutuo entre las comisiones nacionales, mediante acuerdos bilaterales o de otra índole.

2. Estimamos que en algunas regiones, por razones de proximidad a la Sede, no se requieren nuevas estructuras regionales de la UNESCO. En esas regiones, las comisiones nacionales son las interlocutoras naturales de la Sede.

3. Teniendo en cuenta la Carta de las Comisiones Nacionales, recomendamos que las comisiones nacionales se encarguen de la ejecución de una serie de actividades programáticas, o bien sirvan de intermediarias entre la Sede y otras entidades que podrían asumir la ejecución de tales actividades, como las universidades, las ONG, los clubs UNESCO y la comunidad intelectual.

4. Reconociendo que incumbe a cada Estado Miembro definir la estructura de su propia comisión nacional, recomendamos la adopción de la estructura interministerial sugerida por la Constitución de la UNESCO. En vista de la experiencia de algunos países a este respecto, podría ser conveniente que algunos Estados Miembros reconsideraran la actual dependencia de la Comisión de un solo ministerio, a fin de asociarlas más a los ministerios de relaciones exteriores, planificación o cooperación multilateral, con objeto de que puedan tener acceso a las decisiones sobre la distribución de la cooperación externa.

5. Las oficinas de la UNESCO sobre el terreno deberían mejorar sus relaciones de coordinación e información con las comisiones nacionales. La Sede, por su parte, debe proporcionarles información oportuna sobre misiones, proyectos y demás actividades en sus respectivos países. Los secretarios de estas comisiones deberían poder visitar la Sede con cierta periodicidad para conocer mejor el funcionamiento de la Organización y fomentar la cooperación de la UNESCO con sus países.

6. Las comisiones nacionales deberían ser informadas por los Estados Miembros de las solicitudes que presenten al Programa de Participación. También deberían ser informadas sobre las decisiones que se adopten respecto de dichas solicitudes, al igual que las oficinas de la UNESCO sobre el terreno.

7. La UNESCO debería promover un mayor contacto entre las comisiones nacionales de una misma región o subregión, a los efectos de mejorar su participación en la elaboración de los documentos C/4 y C/5, así como para la definición de las políticas regionales y subregionales. Sería saludable que se celebraran, con la mayor frecuencia posible y bajo los auspicios de la UNESCO, reuniones que podrían ser coordinadas por las oficinas de la UNESCO en la respectiva región o subregión.

Sección VI: Recomendaciones referentes a las relaciones entre el PNUD y la UNESCO en el terreno

1. Ante la notable disminución de la participación de la UNESCO en la ejecución de proyectos operacionales financiados por el PNUD, y dadas las indicaciones recibidas por el grupo de trabajo sobre la poca participación que los Representantes Residentes conceden a la UNESCO en la programación de

/...

dichos proyectos, recomendamos que las relaciones PNUD-UNESCO sean revisadas al más alto nivel posible, para que se esclarezcan y se hagan más positivas, con el compromiso de parte de ambos organismos de hacer llegar a sus representantes en el terreno instrucciones específicas al respecto, a fin de obtener mejores resultados.

2. Recomendamos que los Estados Miembros que realmente deseen una mayor participación de la UNESCO en los proyectos del PNUD, lo digan muy claramente en el Consejo de Administración de dicho organismo, y al preparar los programas de sus países. Debería pedirse al PNUD que facilite más fondos a proyectos relacionados con las esferas de competencia de la UNESCO, de acuerdo con las prioridades de los gobiernos.

/...

Anexo 3

CIRCULAR DE LA OIT SOBRE LA MOVILIDAD DEL PERSONAL
ENTRE LA SEDE Y EL TERRENO

CIRCULAR DE LA OIT

Serie: 6 - PERSONAL

No.: 479

Distribución: A¹

Fecha: 15 de abril de 1992

Movilidad del personal entre la sede y el terreno

1. Las nuevas orientaciones de los programas de la OIT requieren cambios y ajustes en las relaciones entre los servicios exteriores y la sede. Se ha hecho necesario un diálogo más activo entre la OIT y sus mandantes. Los servicios de la OIT a nivel nacional avanzarán progresivamente del concepto de proyecto al concepto de programa. Aumentar la eficacia y la rapidez de los servicios a los mandantes requerirá reforzar los programas sobre el terreno e integrar mejor estos programas con los de la sede. Es esencial que el personal de la OIT, ya trabaje en la sede o sobre el terreno, tenga un buen conocimiento del trabajo a nivel nacional. También necesitar adquirir experiencia en la sede, por una parte, para estar al tanto de las nuevas directrices y de los cambios en las orientaciones técnicas que afectan a la capacidad de la OIT para prestar servicios y, por otra parte, para adquirir una mejor comprensión de la base tripartita de la OIT. Tanto las esferas técnicas como las administrativas ofrecen oportunidades suficientes para que a la mayoría de los funcionarios se les asigne por lo menos una tarea en el terreno, y para que aquellos que han pasado la mayor parte de su carrera en los servicios exteriores tengan una oportunidad igual de trabajar en la sede. El servicio sobre el terreno debería ser parte integrante de la planificación y ampliación de las perspectivas de carrera. Por tanto, para facilitar la rotación del personal, he decidido emitir las nuevas directrices e instrucciones que figuran a continuación. Esta circular actualiza y sustituye a la circular Serie 6, N° 180, titulada "Traslado de personal entre Ginebra y el terreno". Esta circular no se aplica a los expertos en cooperación técnica.

Principios generales

2. En la mayoría de las esferas de actividad es esencial para los funcionarios del cuadro orgánico prestar servicios tanto en la sede como en el exterior. Esta experiencia será un requisito prácticamente para todos los puestos de dirección de la sede. El Director General decidirá, según su prudente criterio, acerca de los nombramientos de categoría superior y de dirección de forma que no se penalice a los funcionarios que no han tenido oportunidades razonables de prestar servicios en el terreno. Estos servicios son también importantes para los puestos del cuadro orgánico de las demás categorías y se tendrán en cuenta como criterio de selección para los puestos de que se trate.

/...

3. El personal del cuadro orgánico de las oficinas exteriores deberá tener experiencia en la sede. Normalmente esta experiencia será un requisito para el nombramiento a un puesto del cuadro orgánico en el exterior, excepto en los proyectos de cooperación técnica financiados con recursos extrapresupuestarios.

4. En virtud del artículo 1.9 del Reglamento del Personal, el Director General está facultado para destinar al personal a puestos en la sede o en el terreno según los intereses de la oficina. Sin perjuicio de esta facultad se consultará a los funcionarios acerca de los traslados entre lugares de destino, y también se consultará al Comité de Selección en lo que respecta a los puestos comprendidos dentro de su mandato.

5. En las decisiones relativas a la planificación y calendario de la rotación del personal, la oficina tendrá en cuenta las consideraciones personales, tales como los factores familiares.

6. De conformidad con el artículo 4.3 del Estatuto del Personal, la rotación no se aplica al cuadro de servicios generales y al personal local. Sin embargo, se estudiarán medidas particulares para facilitar la asignación de tareas de corta duración en el terreno y en la sede como parte de la formación y de la ampliación de las perspectivas de carrera del personal.

Medidas específicas

7. Normalmente todos los funcionarios recientemente ingresados en el cuadro orgánico inicialmente serán asignados a la sede. A aquellos que tengan expectativas de carrera se les informará claramente de que tendrán que prestar servicios en el terreno. Se hará todo lo posible para asignarles una tarea sobre el terreno en un plazo de tres a cinco años después de ingresar en la OIT.

8. Para facilitar la aplicación de la política de rotación del personal, se introducirán una serie de medidas. Entre éstas figurarán las siguientes:

- a) identificación de las vacantes en la sede y en el terreno, anuncio de las futuras vacantes y estudio de las solicitudes de traslado entre los lugares de destino, para facilitar la planificación de los traslados. Los planes para el traslado del personal entre los lugares de destino deberán ser parte de los estudios de la plantilla que realice el Departamento de Personal. En lo posible, los planes deberían trazarse con bastante antelación, por ejemplo un año, tanto para potenciar la planificación de las carreras como para facilitar la identificación de puestos para los funcionarios que van a concluir unas tareas sobre el terreno.
- b) Se exhortará a los funcionarios del cuadro orgánico en servicio a solicitar puestos sobre el terreno, en particular a aquellos a quienes les quedan muchos años de servicio en la OIT.
- c) Se harán al Comité de Selección propuestas de rotación dentro de la categoría sin necesidad de concurso interior, para las vacantes apropiadas de la sede, a fin de que los funcionarios puedan regresar

/...

después de cumplir una tarea sobre el terreno. P/DEV presentará un análisis del personal que debe ser rotado a fin de asegurar que el Comité examine debidamente todas las solicitudes del personal sobre el terreno que desee un traslado.

- d) Las vacantes sobre el terreno normalmente se cubrirán por concurso o por traslado dentro de la misma categoría, y en el caso de los puestos de dirección, mediante la convocatoria de candidaturas. Esto no excluirá la posibilidad de seleccionar un funcionario directamente para una tarea sobre el terreno, si es necesario en interés de la Oficina.
- e) Se pedirá a los administradores de programas que examinen con el Departamento de Personal toda recomendación que pueda conducir a la contratación de personal, a fin de asegurar que la vacante de que se trate no pueda cubrirse por un funcionario que esté prestando servicios en la sede o en el terreno.
- f) Se pedirá a los directores de programas que examinen con cada funcionario, durante el examen bienal o durante la evaluación de su rendimiento, las posibilidades de prestar servicios sobre el terreno. Al presentar los exámenes bienales o las evaluaciones de los rendimientos al P/DEV se adjuntarán breves resúmenes de esas conversaciones.
- g) La duración normal del servicio sobre el terreno será de tres a cinco años.

9. Cuando la rotación para las tareas sobre el terreno por selección directa implique el nombramiento a un puesto de categoría superior a la suya, el funcionario recibirá normalmente un subsidio especial. A reserva de una evaluación positiva de su trabajo tras un período de un año, el funcionario será confirmado en la categoría superior y conservará esta categoría al ser trasladado a la sede.

10. Según la naturaleza de la tarea asignada y de su pertinencia para los objetivos y programas de la OIT, los servicios en proyectos de cooperación técnica o en otras funciones exteriores prestados en otros organismos de las Naciones Unidas pueden considerarse servicios sobre el terreno a los efectos de esta circular. Al regresar a la sede, los funcionarios asignados a tales tareas volverán a su categoría anterior, a menos que ganen un concurso para un grado diferente.

Medidas de apoyo y medidas prácticas

11. Para estimular la rotación y encuadrarla en el contexto de la planificación de carrera, se creará un servicio de consulta y asesoramiento individual. En el P/DEV se nombrará un funcionario encargado de la movilidad del personal y de la ampliación de las perspectivas de carrera. Este funcionario facilitará información y orientación sobre las tareas en la sede y sobre el terreno, y ayudará a la planificación de carreras, teniendo en cuenta los problemas y cuestiones prácticas que puedan plantearse derivadas de las obligaciones familiares, tales como la escolaridad de los hijos.

/...

12. La Oficina hará todo lo posible para facilitar la movilidad. Se ha pedido al Departamento de Personal que se examine e introduzca una serie de medidas, en particular las siguientes: considerar, durante un período breve, a los funcionarios destinados fuera de la sede como si estuvieran en misión; recurrir con más regularidad a misiones a la sede y a las oficinas regionales; conceder licencia especial limitada para resolver los problemas del cambio de lugar de destino; y mejorar las disposiciones vigentes sobre el depósito y transporte de los efectos personales.

13. También he pedido al programa de formación de personal de la OIT que insista más en las medidas para facilitar la movilidad. Entre las medidas prioritarias figurarán los programas de capacitación para perfeccionar las calificaciones al regresar a la sede o al ser trasladado al exterior. En breve se pondrán en práctica otros programas, tales como la formación de directores de las oficinas sobre el terreno en cuestiones financieras, administrativas y de personal, así como los cursos intensivos de idiomas.

14. He ordenado al Departamento de Personal que ponga en práctica esta circular inmediatamente y que dé prioridad en primer lugar al traslado a la sede a los funcionarios que han tenido un largo período de servicio en el terreno. El Departamento de Personal me presentará cada seis meses un informe sobre los progresos realizados. Cuento con la colaboración de todos los funcionarios de todos los niveles para que cooperen plenamente con el Departamento de Personal en la aplicación de estas medidas.

Michel Hansenne,
Director General
