



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/43/627
22 September 1988
RUSSIAN
ORIGINAL: SPANISH

Сорок третья сессия
Пункт 119 предварительной повестки дня*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Проект RLA/86/002 по поддержке служб внешних сношений
в Латинской Америке – среднесрочная оценка

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Проект RLA/86/002 по поддержке служб внешних сношений в Латинской Америке – среднесрочная оценка" (JIU/REP/88/4).

* A/43/150.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОЕКТ RLA/86/002 ПО ПОДДЕРЖКЕ СЛУЖБ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ В ЛАТИНСКОЙ
АМЕРИКЕ - СРЕДНЕСРОЧНАЯ ОЦЕНКА

Подготовлено
Энрике Феррер Вьейрой
и
Норманом Уильямсом

Объединенная инспекционная группа

Содержание

	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	3
II. РЕКОМЕНДАЦИИ	3
III. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ I	4
IV. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ II	6
V. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ III	6
VI. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ IV	7
VII. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ V	8

ПРИЛОЖЕНИЕ: СМЕТА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 42/218 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила предложить Объединенной инспекционной группе провести большее число специальных оценок программ и мероприятий.
2. Один из пунктов программы работы, которая была утверждена Группой в январе 1988 года, предусматривал среднесрочную оценку одного из наиболее крупных региональных проектов, осуществляемых в Латинской Америке в области содействия службам внешних сношений при поддержке ПРООН на сумму приблизительно 1 600 000 долл. США (RLA/86/002).
3. При проведении вышеупомянутой среднесрочной оценки хода осуществления проекта во внимание принимались, среди прочего, документ по проекту, способы его осуществления, причины, обусловившие нынешние результаты, и соотношение "затраты-выгоды", которое в данном случае выражается главным образом в средствах, вложенных в проект Организацией Объединенных Наций, с одной стороны, и мнениях или мнениях правительств-участников, с другой стороны.
4. После изучения документа по проекту и другой документации инспектора посетили большинство стран, участвующих в осуществлении проекта, а также штаб-квартиру Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), выполняющей функции учреждения-исполнителя. В число участников проекта входят следующие страны: Перу (с 1986 года), Эквадор (с 1986 года), Коста-Рика (с 1986 года); Гондурас, Мексика, Уругвай, Чили, Боливия, Панама, Никарагуа, Бразилия, Сальвадор, Гватемала, Парагвай, Доминиканская Республика, Куба (все - с 1987 года); Аргентина (с 1988 года).
5. По результатам поездок и встреч с руководящими сотрудниками ведомств и участниками семинаров с целью оценки последствий осуществления проекта для деятельности ведомств, было установлено соотношение между масштабом "выгод" и результатами "затрат", достигнутыми в ходе осуществления целей проекта. При этом выяснилось, что нынешний способ осуществления проекта приносит лишь минимальную отдачу в краткосрочном, среднесрочном или долгосрочном плане по сравнению с уже вложенными средствами. Если в этот способ осуществления проекта не будут внесены коррективы, то могут возникнуть серьезные потенциальные проблемы. В этой связи см. замечания в отношении рекомендации 1 (последний пункт) и рекомендации 2.
6. По завершении вышеупомянутой инспекции и деятельности по оценке были сформулированы следующие рекомендации.

II. РЕКОМЕНДАЦИИ

- I. Программа развития Организации Объединенных Наций, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна и правительства должны немедленно пересмотреть проект RLA/86/002, с тем чтобы привести способы его осуществления в соответствие с кругом ведения региональных экономических комиссий согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи, в частности резолюциям 32/197, 2687 (XXV), 2688 (XXV), 33/202 и 34/206.

II. При пересмотре проекта RLA/86/002 следует рассмотреть возможность и целесообразность того, чтобы правительства-участники проекта приняли как можно более активное участие на завершающем этапе его осуществления.

III. Правительствам-участникам и ЭКЛАК следует в рамках проекта RLA/86/002 организовать совещание представителей научных учреждений или организаций, функционирующих под эгидой соответствующих ведомств, с целью рассмотрения возможности создания сети этих учреждений, а также изучения способов непосредственного участия в осуществлении проекта.

IV. Поскольку возможности региональных экономических комиссий в деле осуществления проектов на национальном уровне, и в особенности достижения одной из основных целей всех программ в области развития – опоры на собственные силы, представляются весьма спорными, все национальные проекты содействия службам внешних сношений должны осуществляться соответствующими правительствами, которые могут, если сочтут это необходимым, просить оказать им поддержку. Национальные проекты в наибольшей степени отвечают задаче удовлетворения нужд и первоочередных потребностей каждого ведомства.

V. В том случае, если правительство примет решение ходатайствовать о завершении проекта, осуществление второго этапа ему следует начинать с предварительного программирования, по возможности при содействии ПРООН и с учетом того обстоятельства, что оно само станет исполнителем проекта. В этом отношении немаловажное значение может иметь опыт, накопленный ПРООН при реализации других региональных программ, например совместных проектов ПРООН/ЮНЕСКО RLA/75/047, RLA/76/006, RLA/78/024.

III. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ I

7. Инспектора считают, что при рассмотрении документа по проекту необходимо упомянуть о его основе, целях, источниках финансирования, методах управления, кадровых и организационных вопросах, связанных с концепцией сети учреждений.

8. Организационная основа проекта определена вполне четко: его осуществление было поручено ЭКЛАК. Эта Экономическая комиссия может "в случаях, когда считает это целесообразным", пользоваться помощью программы ПНИМЕС (Программы научных исследований по международным связям в Латинской Америке).

9. В документе по проекту не содержится четкого определения его целей. Однако в разделе II, посвященном обоснованию проекта и основным направлениям деятельности в его рамках, перечислены следующие области сотрудничества: а) подготовка сотрудников служб внешних сношений, б) содействие в совершенствовании инфраструктуры этих служб и способов проведения внешней политики, и с) использование внутренних и внешних ресурсов региона, позволяющее организовывать на самом высоком уровне семинары и встречи с участием дипломатов, научных и технических сотрудников по вопросам, представляющим особое значение для Латинской Америки.

10. По мнению инспекторов, выражение "вопросы, представляющие особый интерес для Латинской Америки", вполне может относиться к тематике мероприятий, которые перечислены в пунктах a и b выше, или к вопросам, связанным с экономической политикой латиноамериканских стран, т.е. конкретной сферой деятельности ЭКЛАК как учреждения-исполнителя.
11. В число целей проекта ни в коем случае не могут входить изучение, анализ и обсуждение международных политических отношений стран региона. Вышеупомянутые исследования, анализ и обсуждение – это скорее прерогатива частных научно-исследовательских учреждений или политических ведомств правительств стран региона.
12. Полное искажение целей проекта имеет место в тех случаях, когда ЭКЛАК в сотрудничестве с ПНИМЭС занимается организацией и проведением совещаний, а также публикацией книг по вопросам, выходящим за рамки компетенции региональных экономических и социальных комиссий, которые четко определены в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи.
13. Вышеупомянутое отклонение в деятельности ЭКЛАК, осуществляющей подобные мероприятия, является, по-видимому, следствием того, что в проекте ПНИМЭС, который ПРООН финансировала в период 1980–1986 годов, были коренным образом изменены цели и задачи первоначального документа по проекту. Этот проект, цель которого заключалась в "содействии осуществлению программы исследований по международным экономическим связям" (RLA/80/019 и DP/Project/3648), был преобразован в проект под названием "Программа научных исследований по международным связям в Латинской Америке", под которым он и фигурирует в заключительном докладе по проекту. Если первоначально этот проект входил в круг ведения ЭКЛАК, то в последние годы Комиссия работала над вопросами, явно выходящими за рамки ее компетенции. Инспекторам непонятно, почему ни ЭКЛАК как учреждение-исполнитель, ни ПРООН как учреждение, отвечавшее за финансирование, не осознали этого коренного изменения.
14. Нет необходимости напоминать, что в 1985 году правительства обратились к ПРООН с просьбой оказать им техническое содействие в целях расширения их возможностей исключительно "в области международных экономических связей", что, повторяем, входит в компетенцию ЭКЛАК.
15. Мероприятия, осуществленные на сегодняшний день в рамках проекта RLA/86/002, по своему содержанию представляют преимущественно изучение международных отношений в Латинской Америке. В бюджете по проекту на долю этого вида деятельности приходится свыше половины средств. Такое мнение инспекторов основано и на информации, содержащейся в документе ЭКЛАК под названием "Доклад о работе Комиссии в период с апреля 1986 года" (LC/G.1508(ses.22/5) от 29 февраля 1988 года, стр. 57 и 58. Из всех совещаний, семинаров и конференций, проведенных в рамках совместного проекта ЭКЛАК/ПРООН под названием "Поддержка служб внешних сношений в Латинской Америке (ПСВСЛА-ПНИМЭС)" (название подпрограммы 16.2, ii), примерно 15 совещаний были посвящены вопросам международных отношений и внешней политики латиноамериканских стран, а 11 – вопросам людских ресурсов, инфраструктуры и собственно поддержки служб внешних сношений. Следует также добавить, что в изданиях, полностью или частично финансировавшихся за счет средств по проекту, ПНИМЭС не упоминает ни о самом проекте, ни о ПРООН, ни об ЭКЛАК. Утверждение проекта правительствами ни в коей мере не означает одобрение выбора средств его осуществления, который происходит впоследствии и зависит от учреждения-исполнителя.

IV. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ II

16. Ввиду серьезных сомнений в отношении того, входит ли осуществление вышеупомянутых мероприятий в сферу компетенции региональной экономической комиссии, инспектора считают целесообразным и необходимым, чтобы в период, остающийся до завершения проекта, решающую роль в его реализации играли правительства-участники.

17. Хотя проект RLA/86/002 и предусматривает поддержку служб внешних сношений латиноамериканских государств, подразумевается, что все проекты в области развития призваны: содействовать созданию или укреплению споры на собственные силы государств-участников и вносить вклад в эффективное горизонтальное сотрудничество между ними. Кроме того, не следует забывать, что страны особенно чувствительны к вопросам структуры и функционирования их служб внешних сношений. В наши дни особую важность приобрели функциональные и рабочие отношения между министерствами иностранных дел и другими правительственными ведомствами, играющими все более активную роль на международной арене, например министерствами финансов, жилищного строительства, внешней торговли, центральными банками и т.д. Не кто иной как сами правительства должны заниматься изучением и поиском решений вышеупомянутых вопросов, на которые, вероятно, в каждой стране существуют свои ответы.

18. Другим немаловажным аспектом организационной стороны деятельности министерств является работа их библиотек и архивов. К сожалению, даже во многих наиболее развитых странах региона работе этих учреждений никогда не уделялось первоочередного внимания. По мнению инспекторов, данный вопрос должен стать основой процесса подготовки людских ресурсов. Кроме того, он открывает широкие возможности для горизонтального сотрудничества между странами региона.

19. По мнению инспекторов, результатом состоявшегося в декабре 1987 года трехстороннего совещания стал лишь частичный пересмотр проекта, поскольку в этом совещании приняли участие представители лишь 5 из 16 стран и 6 представителей ПРООН и ЭКЛАК.

20. Также нет необходимости в том, чтобы правительства обращались к ЭКЛАК с просьбами переориентировать осуществление проекта с целью активизации их участия, поскольку такая инициатива должна исходить от самого учреждения-исполнителя.

V. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ III

21. По мнению инспекторов, в качестве одной из практических форм работы ЭКЛАК и правительства-участники могли бы созвать совещание представителей научных учреждений или организаций, функционирующих в рамках различных министерств. Основной целью этого совещания было бы, во-первых, создание "сети" этих учреждений, если эта идея будет одобрена правительствами, и, во-вторых, составление плана работы, отвечающего региональным потребностям.

22. Инспекторы считают, что немаловажное значение мог бы иметь опыт, накопленный в ходе осуществления региональных проектов, в определенной степени сходных с проектом, о котором идет речь. Здесь имеется в виду совместный проект ПРООН/ЮНЕСКО/RLA.75/047 по подготовке аспирантов в области биологических наук, в рамках которого правительства учредили региональный директивный совет, осуществлявший руководство проектом в плане выработки политики и принятия ежегодных планов

работы. В связи с прекращением финансовой помощи со стороны ПРООН было принято решение продолжить эту деятельность и создать латиноамериканскую сеть биологических наук. В своем докладе JIU/REP/80/10 Объединенная инспекционная группа упомянула о содействии системы Организации Объединенных Наций многосторонним региональным учреждениям по техническому сотрудничеству, сделав особый упор на укреплении коллективной опоры на собственные силы и расширении технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС), примером которого служит "горизонтальное сотрудничество". В разделе IV вышеупомянутого доклада изложен широкий круг вопросов от достижений и задач, стоящих перед сетью организаций, до источников финансирования. Инспектора считают, что страны-участники проектов могли бы изучить возможность создания, даже если это уже отражено в плане работы, какого-либо органа, который служил бы связующим звеном между научно-исследовательскими учреждениями и организациями в рамках министерств иностранных дел.

VI. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ IV

23. Инспектора считают, что рекомендация 4, касающаяся национальных проектов поддержки служб внешних сношений, говорит сама за себя. Каждое министерство иностранных дел имеет собственные потребности, обусловленные целым рядом обстоятельств. Поэтому в рамках регионального проекта крайне трудно удовлетворить вышеупомянутые потребности. Наиболее адекватная форма - это, по мнению инспекторов, национальные проекты. В ходе бесед со служащими министерств иностранных дел практически все они единодушно высказались в пользу этих проектов. Исполнителями таких национальных проектов должны быть правительства, которые могут, если сочтут это необходимым, просить оказать им поддержку или предоставить консультативную помощь. Инспектора не собираются обсуждать здесь вопрос о том, входит ли осуществление национальных проектов в компетенцию региональных экономических комиссий. В одном из своих предыдущих докладов Объединенная инспекционная группа высказалась в пользу такой компетенции. Однако она сомневается в том, что эти комиссии располагают опытом и знаниями, необходимыми для оказания правительству консультативной помощи в обновлении их служб внешних сношений. В конечном итоге, по мнению инспекторов, непосредственными исполнителями должны быть сами правительства. Что касается необходимых консультаций, то они могут получать их от таких организаций, как ЮНИТАР и другие, например ЮНКТАД и ГАТТ, которые на протяжении многих лет занимаются проблемой людских ресурсов в службах внешних сношений.

24. Небезынтересно отметить, что в настоящее время за осуществление всех национальных проектов отвечают правительства соответствующих стран.

25. На сегодняшний день национальные проекты поддержки служб внешних сношений осуществляются в Аргентине, Боливии, Бразилии, Гватемале, Доминиканской Республике, Колумбии, Кубе, Мексике, Перу и Уругвае. В Аргентине проект под названием "Компьютеризированная система в министерстве иностранных дел и культа" осуществляется самим министерством иностранных дел, совместные расходы на него составляют примерно 3,5 млн. долл. США; в Боливии проект под названием "Расширение возможностей по ведению переговоров министерства иностранных дел и культа" осуществляется самим министерством, а его стоимость составляет примерно 103 тыс. долл. США; в Бразилии проект называется "Укрепление Бразильского агентства по сотрудничеству" и осуществляется самим Агентством; совместные расходы на него включают 380 тыс. долл. США, предоставленные ПРООН, и 20 млн. крузаду,

выделенные правительством; в Колумбии ассигнования на проект, озаглавленный "Помощь в исследовательской деятельности министерства иностранных дел", составляют 43 тыс. долл. США, предоставленные ПРООН, а исполнителем является правительство; в Гватемале проект "Поддержка министерства иностранных дел Гватемалы" осуществляется правительством, а расходы на него составляют 130 тыс. долл. США; в Мексике проект под названием "Создание компьютеризированной системы информации в министерстве иностранных дел" осуществляется министерством иностранных дел с расходами в 140 тыс. долл. США; в Перу проект озаглавлен "Совершенствование навыков в международных отношениях, в частности в вопросах внешнеполитической деятельности", он осуществляется министерством, часть затрат взяла на себя ПРООН, предоставившая 300 тыс. долл. США, а часть - правительство Перу, выделившее около 2 300 000 инти; в Уругвае проект "Поддержка министерства иностранных дел Уругвая" осуществляется самим министерством, а расходы составляют 15 тыс. долл. США, которые включены в план работы по проекту RLA/86/002, а в Доминиканской Республике проект по поддержке министерства иностранных дел осуществляется Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития Организации Объединенных Наций с затратами примерно 270 тыс. долл. США.

26. В заключение инспектора считают, что принятая в настоящее время ЭКЛАК и ПРООН практика переноса средств из национальных ориентировочных плановых заданий в региональные проекты или наоборот - из ориентировочных плановых заданий по регионам в национальные проекты - может идти вразрез с положениями, принятыми в этой связи самим Советом управляющих ПРООН. Если действующие в этом отношении правила недостаточно ясны, то Совету управляющих следует принять необходимые меры, с тем чтобы устранить их противоречивое толкование.

VII. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИИ V

27. Все ведомства, с которыми проводились консультации, положительно отозвались о результатах, которые проект позволит достичь, а также о результатах некоторых проведенных совещаний по вопросам, представляющим особый интерес, например, по вопросам информатики. Вполне возможно, что правительства примут решение просить ПРООН осуществить второй этап этого проекта. В этом случае, по мнению инспекторов, правительствам следует, придерживаясь той формы и процедур, которые они сочтут надлежащими, рассмотреть возможность начала деятельности по предварительному программированию вышеупомянутого второго этапа совместно с ПРООН.

28. В ходе этого второго этапа важное значение с точки зрения как предварительного программирования, так и собственно составления программ может иметь участие правительств через сеть учреждений, о которой упоминается в рекомендации 3 выше.

29. В документе, представленном на консультативном совещании с представителями министерств иностранных дел в августе 1986 года в Монтевидео, было внесено предложение, которое отражено в документе по проекту (приложение III) и которое, по мнению инспекторов, резюмирует возможные цели и задачи проекта поддержки служб внешних сношений. В вышеупомянутом документе подчеркивались три основных аспекта:

а) структура и функционирование министерств иностранных дел латиноамериканских государств: i) информатика как средство поддержки дипломатической деятельности; ii) более рациональное использование национальных дипломатических кадров в стране происхождения; iii) применение современных методов сбора, анализа и обработки информации; iv) разработка и планирование внешней политики;

б) подготовка и повышение квалификации национальных и региональных дипломатических кадров: i) ведение переговоров по международным экономическим и финансовым вопросам; ii) средства массовой информации и дипломатия; iii) урегулирование кризисных ситуаций; iv) комплексное использование консульской службы; v) применение современных технических средств в целях обучения иностранным языкам;

с) горизонтальное сотрудничество: i) обмен опытом на региональном уровне в области набора, приема на службу, подготовки и повышения квалификации дипломатических кадров; ii) организация курсов подготовки и повышения профессиональной квалификации для дипломатов из латиноамериканских стран.

30. В качестве информации следует отметить, что с 1955 года по сегодняшний день ГАТТ организует учебный курс по вопросам международных переговоров. Этот курс проводится в течение четырех месяцев и включает семинар по методике проведения переговоров и их моделированию. Слушателями курса являются сотрудники министерств иностранных дел, министерств внешней торговли, центральных банков и т.д. Раз в два года, как, например, в нынешнем году, этот курс проводится на испанском языке и в число его слушателей входят служащие из латиноамериканских стран. Помимо этого, ГАТТ организует, по просьбе правительств, национальные семинары. Особое внимание уделяется вопросам подготовки к переговорам. Расходы по организации курса, в частности стипендии слушателям, покрываются за счет ПРООН. В прошлом году расходы по организации семинаров по методике проведения переговоров взяло на себя правительство Швейцарии. На сегодняшний день, по оценкам, в работе курсов приняли участие 1100 служащих из развивающихся стран, причем 300 из них представляли Латинскую Америку.

31. Кроме того, ПРООН финансирует проект RLA/82/912, осуществляемый ЮНКТАД и предусматривающий организацию в 1988 году в Латинской Америке крупного регионального семинара по методике проведения переговоров. В ноябре 1986 года ЮНИТАР организовал для ряда руководящих сотрудников семинар, для которого были подготовлены великолепные рабочие документы.

32. По мнению инспекторов, также заслуживает внимания изучение возможностей дополнительного обучения и подготовки дипломатических кадров, а также сотрудников других правительственных ведомств, занимающихся вопросами внешних сношений, за счет организации курсов, посвященных методике проведения собственно дипломатических переговоров. Большую пользу мог бы принести опыт, накопленный в этой области Организацией Объединенных Наций, специализированными учреждениями, другими всемирными органами и региональными организациями.

ПРИЛОЖЕНИЕ
СМЕТА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Изучив бюджет по проекту, инспектора пришли к выводу, что свыше 900 000 долл. США было ассигновано на организацию совещаний, семинаров и публикацию изданий, тематика которых выходит за рамки целей проекта и компетенции ЭКЛИАК. Ниже приводится перечень вышеупомянутых статей расходов:

- | | |
|-------------------------|--|
| 11.01 | Услуги экспертов в области международных отношений и международного сотрудничества (190 000 долл. США) |
| 11.03.04 | Консультанты (60 000 долл. США) |
| 13,15,16 | Административная поддержка, путевые расходы экспертов, официальные миссии и миссии по оценке (290 000 долл. США) |
| 21,21:01,02
05,06,08 | Исследования и публикации по контрактам (170 000 долл. США) |
| 32:02 | Субрегиональный курс по вопросам отношений между государствами Латинской Америки и Соединенными Штатами (70 000 долл. США) |
| 32:08 | Ежегодное совещание по линии ПНИМЭС (148 000 долл. США) |
| 32:10 | Семинары по вопросам мира и развития (79 000 долл. США) |
| 32:11,12 | Ежегодное совещание экспертов по анализу и планированию внешней политики и семинары (90 000 долл. США) |
