



Conferencia General

38ª reunión - París, 2015

38 C

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

38 C/23

29 de octubre de 2015

Original: inglés

Punto 5.2 del orden del día provisional

APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN (DCI) DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LOS ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES DE LA UNESCO

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO

PRESENTACIÓN

Fuentes: resolución 37 C/96 y decisión 197 EX/28 y 44.

Antecedentes: este documento se presenta en cumplimiento de la resolución 37 C/96 y la decisión 197 EX/28 y 44.

Objeto: en su resolución 37 C/96, la Conferencia General pidió al Auditor Externo que presentara al Consejo Ejecutivo en su 196ª reunión un informe provisional con las conclusiones y principales recomendaciones de la evaluación de la gobernanza y en su 197ª reunión un informe completo, para poder formular las medidas de seguimiento pertinentes, que se someterían al examen de la Conferencia General en su 38ª reunión.

Decisión requerida: se invita a la Conferencia General a pronunciarse sobre las propuestas que figuran en el párrafo 1 del documento 38 C/23.

INTRODUCCIÓN

1. Tras examinar el informe de la auditoría externa sobre la gobernanza de la UNESCO y de los fondos, programas y entidades dependientes y las modificaciones del Reglamento del Consejo Ejecutivo, el Consejo adoptó la siguiente decisión con objeto de recomendar medidas de seguimiento para su examen por la Conferencia General en su 38ª reunión (decisión 197 EX/28 y 44):

El Consejo Ejecutivo,

1. Habiendo examinado el documento 197 EX/44,
2. Habiendo examinado también los documentos 197 EX/28 y 197 EX/28.INF sobre la auditoría de la gobernanza de la UNESCO,
3. Reconociendo el arduo trabajo realizado por el grupo oficioso de amigos de la gobernanza,
4. Observando las recomendaciones y conclusiones del informe del Auditor Externo sobre la gobernanza de la UNESCO,
5. Reafirmando la necesidad de una reforma holística e integral de la UNESCO, en particular de sus órganos rectores, a fin de garantizar una mayor eficacia y eficiencia de la gobernanza de la Organización,
6. Toma nota de la información suplementaria presentada por la Secretaría sobre las implicaciones financieras de las propuestas contenidas en el documento 197 EX/44;
7. Recomienda que la Conferencia General, en su 38ª reunión:
 - a) examine el tema de la gobernanza y los procedimientos y métodos de trabajo de los órganos rectores de la UNESCO;
 - b) cree un grupo de trabajo de composición abierta sobre la gobernanza y los procedimientos y métodos de trabajo de los órganos rectores de la UNESCO basándose en particular en el informe del Auditor Externo sobre la gobernanza de la UNESCO;
 - c) defina el mandato y el calendario de este grupo de trabajo de composición abierta, a fin de que presente su informe a la Conferencia General en su 39ª reunión;
8. Pide a la Directora General que incluya en el orden del día de la 38ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO un punto relativo a la gobernanza y los procedimientos y métodos de trabajo de los órganos rectores de la UNESCO;
9. Pide además a la Directora General que facilite al mencionado grupo de trabajo, en su primera reunión información suplementaria sobre la estructura de los órganos rectores de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, que incluya además aspectos relativos a su composición, funcionamiento y periodicidad de reuniones, a fin de establecer una comparación en el interior del sistema;
10. Pide al Presidente del Consejo Ejecutivo que, en consulta con la Directora General, adopte las disposiciones prácticas necesarias y organice durante el bienio 2016-2017, con carácter experimental y sin modificar el Reglamento, reuniones de los miembros del Consejo Ejecutivo, en principio seis veces al año. A estas reuniones podrán asistir los Estados Miembros que formen parte del Consejo Ejecutivo, así como los que no

sean miembros del Consejo Ejecutivo en calidad de observadores, con mayores posibilidades de participación, y la Secretaría;

11. Decide suspender a título experimental el Grupo Preparatorio y las reuniones de información durante el bienio 2016-2017 e integrarlos en las reuniones de los miembros del Consejo Ejecutivo descritas en el párrafo 10. Estas reuniones carecerán de poder decisorio, pero fomentarán los debates con vistas a las reuniones ordinarias oficiales del Consejo Ejecutivo, que estarán seguidas por una evaluación que figurará en el informe mencionado en el párrafo 7 c);
12. Pide a la Directora General que examine y mejore el material de orientación existente acerca de las funciones y responsabilidades de los órganos rectores y los miembros del Consejo Ejecutivo, así como un glosario de siglas de la UNESCO que se deberá facilitar a los Estados Miembros;
13. Recomienda a la Conferencia General que pida a la Directora General que empiece a aplicar las recomendaciones 1, 11 y 13 del mencionado informe del Auditor Externo sobre la gobernanza y dé cuenta al Consejo Ejecutivo, en su 199ª reunión, de los progresos realizados al respecto.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo

197ª reunión

197 EX/28

París, 24 de agosto de 2015
Original: francés

Punto 28 del orden del día provisional

NUEVAS AUDITORÍAS DEL AUDITOR EXTERNO

SÍNTESIS

AUDITORÍA DE LA GOBERNANZA DE LA UNESCO Y DE LOS FONDOS, PROGRAMAS Y ENTIDADES DEPENDIENTES

RESUMEN

El presente documento es la síntesis realizada por el Auditor Externo de su informe de auditoría de la gobernanza de la UNESCO y de los fondos, programas y entidades dependientes, que figura en el documento 197 EX/28.INF de conformidad con la cláusula 12.6 del Reglamento Financiero y en aplicación de la resolución 37 C/96.

Medida que se prevé adopte el Consejo Ejecutivo: párrafo 28.

SÍNTESIS PARA LOS ENCARGADOS DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA GOBERNANZA DE LA UNESCO Y DE LOS FONDOS, PROGRAMAS Y ENTIDADES DEPENDIENTES

AVISO: La presente "síntesis para los encargados de la adopción de decisiones" (*resumen dispositivo*) ha sido preparada por el Auditor Externo a petición de la Secretaría a fin de optimizar los costos de traducción y facilitar los debates de los órganos rectores. Únicamente el informe íntegro da fe del contenido exacto, la índole y el alcance de las observaciones y recomendaciones del Auditor Externo.

1. En su resolución 37 C/96, de noviembre de 2013, la Conferencia General invitó al Auditor Externo a realizar una evaluación externa de la gobernanza de la UNESCO y de las entidades dependientes o administradas (Anexo 2), basada en el informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas (DCI) sobre la administración y la gestión de la UNESCO. A petición de la Conferencia General, en abril de 2015 se presentó al Consejo Ejecutivo un informe provisional (196EX23 INF.5); el informe completo, aquí resumido, se presentó al Consejo en julio de 2015 para que, de conformidad con la resolución, este pudiese *"formular medidas de seguimiento pertinentes, que se someterán al examen de la Conferencia General en su 38ª reunión"* (septiembre de 2015).
2. En el primer capítulo se describen en forma resumida las condiciones en que se efectuó el examen de la gobernanza, que se inspiró en particular en la autoevaluación de los órganos rectores, la evaluación de los costos de las modalidades de gobernanza y la comparación con las instituciones internacionales.
3. En el segundo capítulo se proponen orientaciones que se enmarcan en la continuidad de las numerosas recomendaciones que, en el pasado, propusieron mejoras de la gestión de la gobernanza externa, sin que hasta ahora hayan dado los resultados previstos. Estas recomendaciones siguen siendo necesarias, pero insuficientes, en razón del funcionamiento deficiente y las persistentes lagunas que han motivado la presente auditoría.
4. En el tercer y último capítulo se formulan pues **quince nuevas recomendaciones destinadas a reestructurar y enriquecer la gobernanza externa**. Los anexos complementan las observaciones de estos capítulos.

| I- METODOLOGÍA, AUTOEVALUACIÓN, COSTOS | II- GESTIONAR MEJOR LA GOBERNANZA EXTERNA | III -REESTRUCTURAR Y REFORZAR LA GOBERNANZA EXTERNA | <i>Anexos</i> |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • El examen ha tomado en consideración las numerosas auditorías y evaluaciones de años recientes. • La autoevaluación de los órganos rectores se ha caracterizado por una autosatisfacción que limita su alcance. • Los costos indirectos de la gobernanza todavía se conocen mal, pero su estimación, aunque imperfecta, indica que siguen siendo considerables. | <ul style="list-style-type: none"> • Medidas en diez sectores, derivadas de recomendaciones anteriores que de este modo se reiteran y amplían. • La mayoría de ellas han tropezado en su totalidad o en parte con obstáculos que el contexto, sobre todo presupuestario, obliga a superar sin más vacilaciones. | <ul style="list-style-type: none"> • 15 nuevas recomendaciones destinadas a reducir las superposiciones, hacer más compactos los órganos rectores, armonizar las normas y procedimientos, mejorar el desempeño y reducir los costos. • Para recobrar mejor la confianza es necesario adoptar medidas relacionadas con el código de gobernanza y la ética, en particular del comité de auditoría. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>El derecho internacional de la gobernanza.</i> • <i>Los resultados estadísticos de la autoevaluación.</i> • <i>Los costos directos e indirectos.</i> • <i>Los órganos rectores frente a los riesgos de la percepción de conflictos de interés, corrupción y fraude.</i> |

I. METODOLOGÍA Y AUTOEVALUACIÓN

1. Área y definiciones

5. Ni la UNESCO ni las Naciones Unidas, que se expresan en calidad de órganos principales, han dado una definición de "órgano rector". En este informe, por "órgano rector" se entiende un órgano estatutario o una reunión ordinaria de la UNESCO (véase 191 EX/16 Parte IV, Anexo): "reuniones de carácter representativo", categorías I (conferencias internacionales de Estados), II (reuniones de carácter intergubernamental distintas de estas conferencias) y III (conferencias no gubernamentales). Las entidades consultivas específicas (por ejemplo, los foros UNESCO, como el relativo a la educación para la ciudadanía mundial) no están incluidas en esta clasificación, como tampoco lo están los institutos y centros de categoría II.

6. El derecho internacional de la gobernanza es una creación reciente, y la UNESCO, por su parte, no ha definido lo que entiende por "gobernanza". Por consiguiente, se ha adoptado una definición de acuerdo con la Organización, que ha servido de referencia a la auditoría:

Definición: Por gobernanza se entiende el marco jurídico y el ejercicio de la autoridad política que son necesarios para dirigir y supervisar la acción de la Organización, definir su orientación estratégica, determinar sus prioridades, evaluar regularmente su desempeño, determinar el nivel de riesgo aceptable para su acción, asignar recursos con arreglo a las prioridades convenidas y a los resultados previstos, y dar cuenta de ello a las partes interesadas.

7. El Auditor Externo ha dialogado con cada una de las partes interesadas de la UNESCO¹, en diferentes formas adaptadas a las partes y al tema tratado; la mayor parte de las conclusiones de los diálogos se han adjuntado al informe provisional mencionado. Estos trabajos han ocupado parcialmente, de febrero de 2014 a junio de 2015, a un total de seis auditores de gran experiencia en las problemáticas de la gestión en los entornos diplomático y multilateral de las organizaciones internacionales. La dispersión, la frecuente heterogeneidad y el carácter a veces incompleto de los principales indicadores de los medios, los productos y los resultados de las entidades que poseen un órgano rector han sido un impedimento, pese a los esfuerzos que se están realizando para remediarlos.

8. En la auditoría se han tenido en cuenta informes de toda clase, ya que el proceso de evaluación de la gobernanza es casi permanente en la UNESCO, sobre todo en el marco del Comité Especial, así como las sucesivas reformas realizadas con éxito, algunas de ellas substanciales, como la que siguió a la evaluación externa independiente (EEI, 2010).

2. La autoevaluación en 2014

9. Los resultados de la autoevaluación solicitada por la Conferencia General² pueden considerarse positivos en su mayor parte si se interpretan literalmente y teniendo solamente en cuenta la tasa de respuesta y las calificaciones asignadas por los autoevaluadores, o decepcionantes si se esperaba una aportación substancial. Por una parte, una cierta heterogeneidad de los datos fácticos comunicados refleja la falta de un gestionograma normalizado que resuma la naturaleza, la actividad y los medios de que disponen las entidades y sus órganos rectores. Por la otra, la autoevaluación –relativa, como pidió la Conferencia General, a "*problemas...de la continuación de la vigencia, las duplicaciones de mandatos, la transparencia y*

¹ No habiendo un organigrama oficial, no existe ninguna visibilidad del conjunto de componentes del "universo UNESCO" ni de sus órganos rectores.

² "a) se invita a todos los órganos rectores, programas intergubernamentales, comités y órganos establecidos en virtud de convenciones a realizar autoevaluaciones que se refieran a la pertinencia global de su labor en relación con sus mandatos específicos, así como a la eficiencia y eficacia de sus reuniones, comprendida la incidencia y la utilidad del tiempo de los especialistas...".

la eficiencia de los procesos de decisión y los costos de las modalidades de gobernanza”– ha sido con frecuencia tardía e incompleta. Sin embargo las respuestas, incluso con frecuentes omisiones, constituyen un aceptable sondeo representativo.

10. Esta autoevaluación destaca justificadamente los aspectos positivos de la UNESCO. Por lo demás, su rasgo característico es la satisfacción generalizada: el 41% de las respuestas dan la calificación más alta en el logro de los objetivos o la calidad de la gobernanza. La única observación negativa que aparece en varias respuestas es la que apunta a la insuficiencia de los presupuestos de los órganos rectores, tanto para su funcionamiento como para las actividades que tienen que supervisar. No se observa una voluntad decidida de reformar la gobernanza, y aún menos una posibilidad de consenso en este sentido. Esto confirma la actitud de pasividad dominante³, que se refleja también en el hecho de que solo una cuarta parte de las recomendaciones de la EEL relativas a la gobernanza se han puesto en práctica.

11. Los centenares de comentarios escritos u orales, generales o específicos, que se han formulado a raíz de esta autoevaluación confirman, más allá de los pronunciamientos individuales⁴, que no hay ningún hilo conductor, ni siquiera minoritario, hacia una reforma en profundidad.

12. En resumen, el tono –o más bien la atonía– de parte de las contribuciones a la autoevaluación hace pensar que los dirigentes de los órganos rectores, que en su mayoría son representantes de los Estados Miembros, no se sienten cómodos para compartir oficialmente un análisis lúcido del ejercicio actual de su gobernanza. Esta constatación es preocupante, porque no parece coincidir con las preocupaciones de la Conferencia General.

Si nos atuviéramos a este resultado, **la conclusión sería, cuando menos, que no se espera ninguna evolución importante de los órganos rectores, salvo un aumento de los recursos financieros, y que hay muy pocas probabilidades de que se llegue a un consenso para adoptar resueltamente iniciativas que conduzcan a una mejora substancial y duradera de la gobernanza. Esta sensación se ve corroborada por la desigual respuesta que han obtenido las auditorías y evaluaciones anteriores en esta esfera.**

3. El costo de las modalidades de gobernanza externa

13. Se ha contemplado la posibilidad de hacer una nueva estimación del costo de las modalidades de gobernanza externa (órganos rectores y entidades que los asisten)⁵. El Auditor Externo constata que los instrumentos contables y de rendición de cuentas solo permiten una estimación parcial –y a veces muy aproximativa– de los costos reflejados en las cuentas de la UNESCO. Esta estimación arroja una horquilla bienal muy amplia, **de 25 a 39 millones de dólares estadounidenses** (en el anexo relativo al tiempo de trabajo de las secretarías de los órganos rectores de las convenciones, programas e institutos se describen las dificultades metodológicas inherentes al cálculo de estos costos).

³ Pasividad de la que ya había prevenido el Consejo Ejecutivo (véase 37 C/49 Add., Anexo).

⁴ En su mayor parte, la autoevaluación ha sido realizada por una o varias personas; los exámenes colegiales (órgano rector, oficina, comisión) son la excepción.

⁵ En los informes del documento 191 EX/16 Parte IV e INF.2, de 15 de marzo de 2013, figuran evaluaciones anteriores.

Costos bienales estimados

1. Costos directos de la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo (fuente, GBS): **7,2 millones de dólares.**
2. Costos directos de convenciones, programas e institutos de categoría 1 (fuente Auditor Externo, misma metodología): **5,3 millones de dólares.**
3. Valorización del tiempo de trabajo del personal de la Secretaría que no está directamente asignado a los órganos rectores (fuente, Secretaría): **7,9 millones de dólares.**
4. Contribuciones voluntarias en especie no contabilizadas: **2 a 12 millones de dólares** (fuente Secretaría, cifra no global).
5. Valorización del tiempo de trabajo de las secretarías de las convenciones, programas e institutos dedicado a la gobernanza externa propiamente dicha: **2,2 a 6,6 millones de dólares** (fuente, estimación del Auditor Externo).

14. Esta estimación es tanto menos completa cuanto que no se ha calculado el valor de ocupación de las salas de reunión de la Sede. Sería útil que la Conferencia General encargase a la Secretaría que proponga una modernización de su gestión y economías adicionales, basándose en particular en la experiencia del Comité de Conferencias de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los servicios de la Asamblea, que se exponen en forma resumida en un anexo.

15. En los últimos años se han efectuado reducciones del personal de secretaría, pero la Secretaría no ha evaluado si estas reducciones han disminuido de manera significativa el tiempo de trabajo de este personal dedicado a los órganos rectores.

16. La conclusión a este respecto es que la UNESCO no se ha dotado de los medios necesarios para conocer con precisión suficiente el costo real de las modalidades actuales de gobernanza externa. **Este costo solo puede evaluarse de un modo aproximado; por término medio, y por bienio, se situaría en una horquilla del 5% al 8% de los gastos del presupuesto ordinario⁶.**

17. La horquilla de 2 a 12 millones de dólares para las contribuciones en especie (párrafo 4 del recuadro supra) corresponde en lo esencial a la conferencia anual de la convención de 1972. Este volumen de gastos, y semejante horquilla de evaluación, para una sola reunión de un órgano rector, refleja una gobernanza errátil, sobre todo si la comparamos con los medios financieros totales al servicio de los objetivos de otras convenciones y programas. Esto significa que uno o dos centenares de millones de dólares (al valor actual), o una cifra muy superior, se han destinado a las masivas reuniones de una sola convención desde su origen⁷.

4. Comparación

18. Para atender a la preocupación expresada por la Conferencia General, se han efectuado comparaciones con otros organismos especializados de las Naciones Unidas. A este respecto, se indican las buenas prácticas aplicables a la UNESCO. La documentación de referencia sigue siendo el conjunto de informes presentados por el Secretario General de las Naciones Unidas a raíz de la Cumbre mundial de 2005, dedicados al examen mundial del sistema de gobernanza y control de las Naciones Unidas y de sus fondos, programas y organismos especializados. Los propios Estados Miembros, que en las Naciones Unidas han aceptado estos principios y sus consecuencias, han prescindido de ellos en varios aspectos cuando se trataba de reflexionar, y si era posible decidir, acerca de su aplicación en la UNESCO.

⁶ Esta ratio global solo tiene un significado indicativo para el "universo UNESCO", ya que las atribuciones de cada uno de los órganos rectores son heterogéneas y sus actividades dependen de variables tales como las contribuciones voluntarias, sean o no contabilizadas en la Organización.

⁷ Un análisis riguroso debería integrar también los gastos imputables a los Estados Miembros –además de los de sus representaciones permanentes– por los desplazamientos de representantes y expertos para participar en los trabajos de los órganos rectores. Sobre la base de 200 desplazamientos al mes de todos los órganos –estimación que solo es intuitiva, pero que sin duda no supera la realidad–, con una media de 4.000 dólares, ello arrojaría una cifra aproximada de 19 millones de dólares de costos marginales adicionales por bienio, sufragados directamente por los Estados Miembros.

19. De este primer capítulo dedicado a la metodología, la evaluación y los costos, se desprenden dos recomendaciones:

Recomendación N° 1: El Auditor Externo recomienda que la Secretaría proporcione al Consejo Ejecutivo, en su reunión de primavera de 2016, un organigrama oficial de los componentes del "universo UNESCO" y sus órganos rectores.

Recomendación N° 2: El Auditor Externo recomienda que se elabore y someta al examen del Consejo Ejecutivo en su sesión de primavera de 2016 un estudio de los medios que deben reunirse para conocer y controlar los costos completos de la gobernanza externa de cada entidad, y que el Consejo Ejecutivo promueva la aplicación íntegra de este informe en el periodo comprendido hasta la reunión de primavera de 2017, con miras a presentar un informe completo y útil sobre los costos de la gobernanza externa a la Conferencia General en su 39ª reunión.

II. MEJORAR LA GESTIÓN DE LA GOBERNANZA EXTERNA

20. En la segunda parte se examinan los principales mecanismos y algunos de los procedimientos y prácticas de gobernanza que, según la auditoría, son susceptibles de mejora. Esto equivale en gran medida a un examen del seguimiento de las recomendaciones que ya se formularon en numerosos informes de auditoría o evaluación internos o externos, dado que las constataciones presentes confirman las reflexiones anteriores. Se tienen muy en cuenta las conclusiones del Consejo Ejecutivo, que en 2013 recordaba que *“las estructuras de gobernanza se consideran aparatosas (tamaño y cantidad de órganos subsidiarios, frecuencia de las reuniones)”*⁸.

21. Un obstáculo a la puesta en práctica de las recomendaciones es la heterogeneidad del mosaico actual y del desempeño de los órganos rectores. Este obstáculo durará mientras se sostenga la ficción –tanto más cómoda cuanto que se asienta en bases jurídicas– de que incumbe a cada organismo decidir acerca de su gobernanza, siendo así que la Conferencia General congrega al conjunto de los Estados Miembros. Por ello se han formulado dos recomendaciones, una que reitera los consejos hasta ahora desoídos y otra para que se arbitren medios destinados a superar los obstáculos interiores, y se adopte un calendario a este efecto:

Recomendación n° 3: El Auditor Externo recomienda a la Conferencia General que: a) delegue la dirección y aplicación de las diez medidas indicadas a continuación a la Mesa del Consejo Ejecutivo; b) con esta finalidad, proporcione al Consejo los medios adecuados para que, tras consultar con cada uno de los órganos rectores cuando sea menester y en las formas más eficientes, se someta a la aprobación de la Conferencia General en su 39ª reunión una guía de buenas prácticas aplicable al conjunto de la UNESCO y los fondos, programas y entidades dependientes:

- i) acelerar la reducción de la duración de las reuniones,
- ii) agrupar las reuniones,
- iii) celebrar reuniones bienales mejor que anuales, y cuatrienales mejor que bienales,
- iv) generalizar el empleo de las teleconferencias,
- v) convocar solamente las reuniones indispensables, y financiarlas con cargo al presupuesto ordinario,
- vi) reducir el número de participantes en las reuniones,
- vii) aligerar los órdenes del día estableciendo un orden de prioridades y delegando las decisiones de menor importancia,
- viii) delegar más facultades a las oficinas,
- ix) simplificar y mejorar la divulgación de los resultados,
- x) valorizar las buenas prácticas.

⁸ 37 C/49 Add., Anexo, párr. 44.

Recomendación n° 4: El Auditor Externo recomienda que:

- i) la Secretaría ponga a disposición del Consejo Ejecutivo el presupuesto, los expertos y los servicios adecuados para elaborar un proyecto de "guía de buenas prácticas de gobernanza" y un plan específico de ejecución, que el Consejo Ejecutivo pueda examinar en su reunión de otoño de 2016, y la Conferencia General aprobar en su 39ª reunión;
- ii) los expertos que se pongan a disposición del Consejo no hayan estado vinculados por ningún concepto con la UNESCO en los tres últimos años y representen de manera equilibrada las culturas de gestión de los Estados Miembros de la Conferencia General;
- iii) se presente al Consejo Ejecutivo, en su reunión de otoño de 2016, un informe elaborado por sus expertos y convalidado por la Mesa del Consejo, que incluya un plan para acelerar de modo significativo la aplicación de cada medida indicada en la guía, acompañado de indicadores de los medios, productos y resultados previstos, mensurables y pertinentes en relación con la situación prevaleciente el 31 de diciembre de 2015;
- iv) los informes preparatorios de la aprobación del presupuesto 39 C/5 indiquen de manera explícita y detallada los efectos de la aplicación de la guía de buenas prácticas, como la reducción de gastos de los órganos rectores, la redistribución de las economías proyectadas de cara a la ejecución del plan, la divulgación de la guía y la formación del personal de las delegaciones y de la Organización.

III. REESTRUCTURAR Y REFORZAR LA GOBERNANZA EXTERNA

22. El tercer y último capítulo responde a la pregunta de la Conferencia General acerca de "la continuación de la vigencia y la duplicación de los mandatos". El cuadro sinóptico de los 49 órganos rectores o asimilados, preparado por el Auditor Externo y que figura en anexo al informe, muestra una complejidad sin par entre las instituciones del sistema de las Naciones Unidas que disponen de medios más o menos comparables (unos 250 millones de dólares al año).

23. Esta complejidad, derivada de las diferencias históricas entre los instrumentos jurídicos, explica en parte que la estructura de la gobernanza no corresponda a una racionalidad operativa, y expone a riesgos de duplicaciones entre los mandatos y de que se cometan fallos. Se indican iniciativas recientes de los órganos rectores para remediar estas deficiencias, pero son poco numerosas. Del análisis efectuado se desprenden diez nuevas recomendaciones:

Recomendación N° 5: De modo transitorio y experimental, el Auditor Externo recomienda a la Conferencia General que:

- i) decida elegir, a partir de 2016, los mismos Estados Partes a los órganos rectores de las convenciones relativas al patrimonio, y que los órganos rectores así compuestos celebren sus reuniones respectivas en el marco de una sola reunión común, con arreglo a las modalidades jurídicas apropiadas;
- ii) encargue al Consejo Ejecutivo la organización, en el periodo comprendido hasta su reunión de otoño de 2016, de la puesta en práctica de esta disposición, y la dote de los medios adecuados;
- iii) pida a la Secretaría que unifique en consecuencia las secretarías de esas convenciones en el periodo comprendido hasta el 1 de septiembre de 2016.

Recomendación N° 6: El Auditor Externo recomienda que:

- i) celebre a título experimental una reunión bienal de los presidentes y directores de los institutos de categoría 1 del Sector de Educación, y establezca una coordinación estructurada entre las reuniones;
- ii) examine, sobre la base de este ejercicio experimental, las condiciones para agrupar a los institutos en una estructura única (*corporate*), cuyas divisiones operacionales serían los institutos actuales, y que dispondría de un órgano rector supremo único;
- iii) la Secretaría presente a la reunión del Consejo Ejecutivo de otoño de 2016 un informe en el que figuren las enseñanzas extraídas de esta experiencia y se expongan las condiciones en que podría contemplarse una aproximación entre los institutos o, cuando menos, la creación de un órgano rector común, así como el plan de acción para conseguir este resultado.

Recomendación N° 7: El Auditor Externo recomienda que:

- i) se emprenda en 2016, bajo la supervisión de la Mesa del Consejo Ejecutivo, la redacción de un proyecto de código de gobernanza que armonice y codifique los reglamentos, textos y prácticas de los órganos rectores de todas las entidades del "universo UNESCO";
- ii) se garantice la actualización permanente de este documento en un repertorio de prácticas preparado por la Secretaría y sometido a la aprobación del Consejo Ejecutivo;
- iii) se adopten las decisiones necesarias para la aplicación de esta disposición, en la 39ª reunión de la Conferencia General.

Recomendación N° 8: El Auditor Externo recomienda que:

- i) se estudien los medios de establecer un mecanismo de preselección de candidaturas nominales a los cargos de presidente y vicepresidente de los órganos rectores, sobre la base de criterios de competencia transparentes y sólidos;
- ii) se limite la duración total de los mandatos consecutivos de un mismo delegado en un órgano rector (por ejemplo a cuatro años), a fin de permitir que a un mismo tiempo los delegados adquieran una experiencia suficiente y se renueven periódicamente;
- iii) se proponga que los Estados Miembros que sean candidatos a un puesto en un órgano rector se comprometan a nombrar para este puesto a un miembro titular o suplente que posea experiencia suficiente en el ámbito de actuación de este órgano;
- iv) se imparta una formación obligatoria en el desempeño del cargo de presidente o vicepresidente de un órgano rector, modulada en función de la experiencia de los candidatos nombrados.

Recomendación N° 9: El Auditor Externo recomienda que se establezca un grupo de trabajo de composición abierta, bajo la dirección del(la) presidente(a) del Consejo Ejecutivo y con la asistencia de la Secretaría de los órganos rectores, con objeto de preparar un proyecto (como han hecho otras organizaciones internacionales), que deberá examinarse en la 39ª reunión de la Conferencia General, para que se sometan sistemáticamente a votación una serie específica de cuestiones que se debatan en cada categoría de órganos rectores, según las modalidades que deberán convenirse.

Recomendación N° 10: El Auditor Externo recomienda que:

- i) se cree un comité de ética;
- ii) se incluya un apartado sobre la ética de los miembros de los órganos rectores en el código de gobernanza recomendado;
- iii) la Oficina de Ética preste su colaboración a los órganos rectores que la soliciten;
- iv) se establezca un procedimiento de declaración pública de intereses para los expertos que asisten a los órganos rectores.

Recomendación N° 11: El Auditor Externo recomienda que, bajo el control de la Conferencia General y en un marco definido por esta, se refuerce la vigilancia de la gestión de los riesgos; que se la delegue al Consejo Ejecutivo o a un comité de auditoría independiente, y que se dé cuenta de las disposiciones adoptadas y los progresos realizados en la 39ª reunión de la Conferencia General.

Recomendación N° 12: El Auditor Externo recomienda que:

- i) se cree un comité de auditoría independiente, de conformidad con las recomendaciones formuladas en 2011 por la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, cuya competencia abarque a todas las entidades, fondos y programas dependientes de la UNESCO;
- ii) con esta finalidad, la Mesa del Consejo Ejecutivo supervise la redacción de un proyecto de pliego de condiciones y reglamento que se someterá a la aprobación de la Conferencia General en su 39ª reunión;
- iii) en espera de que se modifiquen los textos básicos de la UNESCO, se constituya, a partir del actual Comité Consultivo de Supervisión Interna, un comité de auditoría interino ad hoc que rinda cuentas directamente al Consejo Ejecutivo.

Recomendación N° 13: El Auditor Externo recomienda que la Conferencia General:

- i) apruebe los proyectos de planes estratégicos a medio y largo plazo relativos a los recursos (en particular informáticos), la organización y los métodos de la UNESCO, así como, en términos generales, a las inversiones estructurales;
- ii) delegue en el Consejo Ejecutivo la revisión anual de esos planes, sus presupuestos y los indicadores de los medios, productos y resultados.

Recomendación N° 14: El Auditor Externo recomienda que se organice, bajo la supervisión del Consejo Ejecutivo y con la colaboración de la Secretaría en la parte que le incumba, una evaluación bienal independiente de la gobernanza, con inclusión de las actividades de las secretarías de los órganos rectores de las convenciones y los programas, cuyo primer informe sería examinado por el comité de auditoría independiente primero, y después por la Conferencia General en 2017.

Recomendación N° 15: El Auditor Externo recomienda que:

- i) se cree un puesto de asesor del Consejo Ejecutivo para la gobernanza, que entraría en funciones el 1º de enero de 2016, y que, en función de los cometidos del nuevo asesor,
- ii) se creen varios puestos de asesores especializados en el periodo comprendido hasta el 1 de julio de 2016;
- iii) se encargue la selección de los candidatos a un grupo de expertos independientes.

CONCLUSIÓN GENERAL

24. Con sus 250 millones de dólares al año, la ambiciosa UNESCO es uno de los organismos más pobres del sistema de las Naciones Unidas. Así pues, los Estados Miembros deben reequilibrar sus prioridades en función del método de gobernanza, entre el predominio absoluto del poder político, cuyos resultados vemos hoy día, y la exigencia de competencia y de rigor científico, invocada pero desigualmente seguida, siendo así que es imprescindible en las esferas de la cultura, la educación, las ciencias exactas y las ciencias humanas.

25. En consecuencia, como ya recomendó el Auditor Externo, conviene que los expertos "vuelvan a ocupar un lugar central en las delegaciones", con garantías éticas estrictas, o, de no ser así, revisar la gobernanza de la UNESCO reconociéndole claramente en tal caso "una naturaleza más geopolítica que científica"⁹.

⁹ Véase el informe WHC-11/35.COM/INF.9A, párr. 188, recomendación 10.

26. Por otra parte, sin una selección rigurosa de un número limitado de prioridades jerarquizadas –o la elaboración de métodos, como la intersectorialidad, que confieran a la Organización una ventaja "competitiva"– los efectos de las reformas serán marginales, en detrimento de las poblaciones que tanto esperan de ellas.

27. La conclusión es, pues, que deben articularse tres secuencias:

- i) **proseguir los esfuerzos anteriores, desarrollando plenamente las buenas prácticas ya recomendadas,**
- ii) **aceptar el hecho de que este esfuerzo no exime de renovar las estructuras, y dedicarse a ello resueltamente,**
- iii) **jerarquizar pragmáticamente las prioridades en función de los recursos asignados a los medios así reconfigurados.**

Decisión propuesta

28. El Consejo Ejecutivo podría adoptar una decisión del siguiente tenor:

El Consejo Ejecutivo,

1. Recordando la resolución 37 C/96,
2. Habiendo examinado los documentos 197 EX/28 y 197 EX/28.INF,