

**Asistencia del sistema
de las Naciones Unidas a las instituciones
multinacionales regionales
de cooperación técnica**

Preparado por

J. C. Rodríguez-Arias

Dependencia Común de Inspección



Dependencia Común de Inspección

**Ginebra
Diciembre de 1980**

ASISTENCIA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS A LAS INSTITUCIONES
MULTINACIONALES REGIONALES DE COOPERACION TECNICA

Preparado por J. C. Rodríguez-Arias
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1 - 8	1
1. <u>El problema</u>	9 - 30	2
Las necesidades regionales y la cooperación técnica entre los países	9 - 14	2
Delimitación conceptual	15 - 19	3
Las instituciones regionales multinacionales de cooperación técnica	20 - 25	4
Las esferas prioritarias para la cooperación técnica regional	26 - 27	5
El uso de otros recursos regionales de cooperación técnica	28 - 30	6
2. <u>Conclusiones anteriores de la DCI</u>	31 - 59	6
La gestión y financiación gubernamentales	32 - 37	7
Fuentes de financiación	38 - 41	8
La participación del sistema de las Naciones Unidas	42 - 44	8
Aceptación e impacto de los servicios	45 - 50	9
Las posibilidades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)	51 - 54	10
La práctica de las redes institucionales	55 - 59	10
3. <u>Principales cuestiones de política relativas al apoyo del sistema de las Naciones Unidas</u>	60 - 147	12
Principios generales que definen la función del sistema de las Naciones Unidas	60 - 66	12
Pertinencia para las instituciones multina- cionales regionales	67 - 70	14
Los recursos de los programas regionales y su uso efectivo: necesidad de un enfoque sistemático	71 - 79	14
Prioridades y preferencias	80 - 92	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Condiciones y requisitos previos de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas	93 - 94	19
Programación	95 - 106	19
Evaluación de solicitudes	97 - 102	20
Formulación de acuerdos de asistencia	103 - 104	21
Suministro de asistencia: gestión y ejecución ..	105 - 110	21
Supervisión y actividades complementarias	111 - 133	23
Carácter y duración del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales	134 - 141	27
Apoyo técnico del sistema de las Naciones Unidas mediante la interacción	142 - 147	29
4. <u>Establecimiento de instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica</u>	148 - 240	30
Consideraciones básicas	148 - 150	30
Alcance y objetivos. Dimensión, aceptación e impacto	151 - 158	31
Carácter de la institución. Marco jurídico ...	159 - 166	32
Autonomía y viabilidad de la institución.		
Fuentes de financiación	167 - 177	34
Gestión de la institución	178 - 187	36
Funciones principales de la institución.		
Relaciones de trabajo	188 - 199	38
La institución como punto central de una red regional	200 - 216	41
Dotación de personal de la institución	217 - 221	43
El marco de la CTPD	222 - 232	45
La cuestión de las instituciones ya establecidas	233 - 240	47
<u>Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones</u>	241 - 280	49

Anexos

- I. Gastos del sistema de las Naciones Unidas en 1979 en actividades operacionales a nivel regional, interregional y mundial
- II. Distribución de las CIP del PNUD: 1971-1986

INTRODUCCION

1. La cooperación técnica destinada a promover la autosuficiencia de los países en desarrollo se reconoce como una de las esferas de actividad más importantes del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. El apoyo prestado para la creación e intercambio de información y conocimientos prácticos, una de las principales facetas de estas actividades, desempeña un papel importante en la estrategia internacional para el desarrollo. A lo largo de los últimos 30 años las organizaciones de las Naciones Unidas han contribuido considerablemente a la capacitación de muchos miles de profesionales en especializaciones muy necesarias. Estas actividades han permitido adquirir un rico acervo de experiencia para evaluar la situación actual y las perspectivas futuras de las instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica.

2. Aunque aún existen algunas lagunas en las actividades del sistema de las Naciones Unidas, los principios y directrices generales de la cooperación técnica, ya definidos por los organismos rectores de dicho sistema, son lo bastante claros como para facilitar la coherencia y la eficacia. Además, la capacidad del sistema para conseguir resultados prácticos depende esencialmente de las políticas y procedimientos operacionales aplicados en la práctica. Por lo tanto, estas políticas y procedimientos se deberán mantener constantemente en revisión, teniendo en cuenta especialmente los rápidos cambios que se producen continuamente en los países tanto desarrollados como en desarrollo.

3. El sistema de las Naciones Unidas ha dedicado considerables recursos a la promoción de la cooperación técnica a nivel regional, interregional y mundial -especialmente el primero- y los fondos disponibles a tal efecto aumentarán en el futuro, siempre que sigan aumentando los recursos totales del sistema. El PNUD, por ejemplo, proyecta adjudicar unos 918 millones de dólares para todos los programas multinacionales durante el ciclo 1981-1986, y de esta cantidad se dedicarán 730 millones de dólares a los programas regionales 1/.

4. Por lo tanto, una revisión constante de las políticas y procedimientos pertinentes es tan importante para los programas multinacionales como para el programa de cada país. Es de esperar que el presente estudio aportará una contribución a este proceso.

Objeto del estudio

5. En este estudio se examina la experiencia del sistema de las Naciones Unidas en la utilización de los recursos de cooperación técnica para ayudar a convertir las instituciones regionales en vehículos para la creación, adaptación, intercambio y transferencia de los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan

1/ Además, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas invierten fondos para la cooperación técnica regional con cargo a sus presupuestos ordinarios o a otros fondos extrapresupuestarios distintos de los del PNUD. En 1979 estas inversiones alcanzaron casi 100 millones de dólares, una suma considerablemente mayor que la que el PNUD invirtió en proyectos regionales en ese mismo año. Por tanto, se puede muy bien suponer que durante el tercer ciclo (1981-1986) los organismos invertirán más fondos en proyectos regionales que los 730 millones de dólares proyectados únicamente por el PNUD (véase el anexo I).

los países participantes para llevar a cabo su progreso social y económico. Al evaluar el funcionamiento de estas instituciones se examinan en este estudio los métodos de cooperación, especialmente con respecto a su potencial como instrumentos de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Sobre la base de estas conclusiones, el Inspector sugiere los medios de intensificar la eficacia de dichas instituciones, especialmente utilizando mejor los recursos facilitados por el sistema de las Naciones Unidas.

6. El Inspector se da cuenta de que hasta el momento han sido limitados los resultados conseguidos para resolver muchos de los problemas expuestos en el presente estudio. En esta ocasión no era posible realizar un análisis general de la contribución financiera del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera, debido principalmente a la confusión que todavía predomina con respecto al estatuto jurídico de la mayoría de estas instituciones, lo que dificulta la utilización de los datos disponibles. El presente informe no pretende aportar una solución definitiva a todos los problemas, y habrá que proseguir las investigaciones sobre la base de una información que todavía está por reunir y analizar. Pero se trata de identificar las esferas que requieran una atención prioritaria y de sugerir los enfoques generales que, según la experiencia, han resultado ser los más eficaces.

La base del estudio

7. Este estudio se basa principalmente en la información obtenida mediante cuestionarios y entrevistas y en el examen de muchos documentos pertinentes. Tiene también en cuenta las conclusiones de estudios anteriores realizados por la DCI entre 1971 y 1980 sobre 23 instituciones regionales diferentes. Se presta atención especial a las opiniones de los gobiernos que han participado en proyectos regionales a los que prestaron asistencia las organizaciones de las Naciones Unidas.

Reconocimiento

8. Para este estudio se solicitó la colaboración de las organizaciones de las Naciones Unidas más interesadas en esta esfera de actividad, incluidas las comisiones regionales. Algunas de ellas facilitaron información útil respecto a su participación en proyectos regionales, y el PNUD hizo una contribución especialmente valiosa ya que proporcionó los servicios de un funcionario sumamente experimentado que, a título personal, colaboró con el Inspector durante dos semanas. El Inspector también tuvo oportunidad de ampliar sus conocimientos sobre la cuestión gracias a fructuosas entrevistas e intercambios de experiencias con muchos funcionarios clave del sistema de las Naciones Unidas.

1. El problema

Las necesidades regionales y la cooperación técnica entre los países

9. El enfoque regional del desarrollo refleja el hecho de que muchos problemas importantes son comunes a los países con unas mismas características geográficas, económicas y culturales, y que estos problemas se pueden resolver mejor concertando los esfuerzos. El reconocimiento de este hecho, que refleja en sí mismo una interdependencia básica creciente entre las distintas naciones, ha quedado demostrado por el aumento continuo del número de movimientos de integración regional y subregional, de mercados comunes y de programas conjuntos para desarrollar los recursos, tanto en las regiones en desarrollo como en las desarrolladas. Para estas actividades se ha utilizado con frecuencia la cooperación técnica, incluidos los recursos proporcionados por el sistema de las Naciones Unidas como medio importante de promover sus objetivos.

INTRODUCCION

1. La cooperación técnica destinada a promover la autosuficiencia de los países en desarrollo se reconoce como una de las esferas de actividad más importantes del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. El apoyo prestado para la creación e intercambio de información y conocimientos prácticos, una de las principales facetas de estas actividades, desempeña un papel importante en la estrategia internacional para el desarrollo. A lo largo de los últimos 30 años las organizaciones de las Naciones Unidas han contribuido considerablemente a la capacitación de muchos miles de profesionales en especializaciones muy necesarias. Estas actividades han permitido adquirir un rico acervo de experiencia para evaluar la situación actual y las perspectivas futuras de las instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica.

2. Aunque aún existen algunas lagunas en las actividades del sistema de las Naciones Unidas, los principios y directrices generales de la cooperación técnica, ya definidos por los organismos rectores de dicho sistema, son lo bastante claros como para facilitar la coherencia y la eficacia. Además, la capacidad del sistema para conseguir resultados prácticos depende esencialmente de las políticas y procedimientos operacionales aplicados en la práctica. Por lo tanto, estas políticas y procedimientos se deberán mantener constantemente en revisión, teniendo en cuenta especialmente los rápidos cambios que se producen continuamente en los países tanto desarrollados como en desarrollo.

3. El sistema de las Naciones Unidas ha dedicado considerables recursos a la promoción de la cooperación técnica a nivel regional, interregional y mundial -especialmente el primero- y los fondos disponibles a tal efecto aumentarán en el futuro, siempre que sigan aumentando los recursos totales del sistema. El PNUD, por ejemplo, proyecta adjudicar unos 918 millones de dólares para todos los programas multinacionales durante el ciclo 1981-1986, y de esta cantidad se dedicarán 730 millones de dólares a los programas regionales 1/.

4. Por lo tanto, una revisión constante de las políticas y procedimientos pertinentes es tan importante para los programas multinacionales como para el programa de cada país. Es de esperar que el presente estudio aportará una contribución a este proceso.

Objeto del estudio

5. En este estudio se examina la experiencia del sistema de las Naciones Unidas en la utilización de los recursos de cooperación técnica para ayudar a convertir las instituciones regionales en vehículos para la creación, adaptación, intercambio y transferencia de los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan

1/ Además, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas invierten fondos para la cooperación técnica regional con cargo a sus presupuestos ordinarios o a otros fondos extrapresupuestarios distintos de los del PNUD. En 1979 estas inversiones alcanzaron casi 100 millones de dólares, una suma considerablemente mayor que la que el PNUD invirtió en proyectos regionales en ese mismo año. Por tanto, se puede muy bien suponer que durante el tercer ciclo (1981-1986) los organismos invertirán más fondos en proyectos regionales que los 730 millones de dólares proyectados únicamente por el PNUD (véase el anexo I).

los países participantes para llevar a cabo su progreso social y económico. Al evaluar el funcionamiento de estas instituciones se examinan en este estudio los métodos de cooperación, especialmente con respecto a su potencial como instrumentos de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTED). Sobre la base de estas conclusiones, el Inspector sugiere los medios de intensificar la eficacia de dichas instituciones, especialmente utilizando mejor los recursos facilitados por el sistema de las Naciones Unidas.

6. El Inspector se da cuenta de que hasta el momento han sido limitados los resultados conseguidos para resolver muchos de los problemas expuestos en el presente estudio. En esta ocasión no era posible realizar un análisis general de la contribución financiera del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera, debido principalmente a la confusión que todavía predomina con respecto al estatuto jurídico de la mayoría de estas instituciones, lo que dificulta la utilización de los datos disponibles. El presente informe no pretende aportar una solución definitiva a todos los problemas, y habrá que proseguir las investigaciones sobre la base de una información que todavía está por reunir y analizar. Pero se trata de identificar las esferas que requieren una atención prioritaria y de sugerir los enfoques generales que, según la experiencia, han resultado ser los más eficaces.

La base del estudio

7. Este estudio se basa principalmente en la información obtenida mediante cuestionarios y entrevistas y en el examen de muchos documentos pertinentes. Tiene también en cuenta las conclusiones de estudios anteriores realizados por la DCI entre 1971 y 1980 sobre 23 instituciones regionales diferentes. Se presta atención especial a las opiniones de los gobiernos que han participado en proyectos regionales a los que prestaron asistencia las organizaciones de las Naciones Unidas.

Reconocimiento

8. Para este estudio se solicitó la colaboración de las organizaciones de las Naciones Unidas más interesadas en esta esfera de actividad, incluidas las comisiones regionales. Algunas de ellas facilitaron información útil respecto a su participación en proyectos regionales, y el PNUD hizo una contribución especialmente valiosa ya que proporcionó los servicios de un funcionario sumamente experimentado que, a título personal, colaboró con el Inspector durante dos semanas. El Inspector también tuvo oportunidad de ampliar sus conocimientos sobre la cuestión gracias a fructuosas entrevistas e intercambios de experiencias con muchos funcionarios clave del sistema de las Naciones Unidas.

1. El problema

Las necesidades regionales y la cooperación técnica entre los países

9. El enfoque regional del desarrollo refleja el hecho de que muchos problemas importantes son comunes a los países con unas mismas características geográficas, económicas y culturales, y que estos problemas se pueden resolver mejor concertando los esfuerzos. El reconocimiento de este hecho, que refleja en sí mismo una interdependencia básica creciente entre las distintas naciones, ha quedado demostrado por el aumento continuo del número de movimientos de integración regional y subregional, de mercados comunes y de programas conjuntos para desarrollar los recursos, tanto en las regiones en desarrollo como en las desarrolladas. Para estas actividades se ha utilizado con frecuencia la cooperación técnica, incluidos los recursos proporcionados por el sistema de las Naciones Unidas como medio importante de promover sus objetivos.

10. Algunas de las necesidades "regionales" en relación con las cuales se presta cooperación técnica representan sencillamente un conjunto de necesidades nacionales de cada uno de los países que se satisfacen a partir de una fuente común. Estas necesidades pueden ser auténticas, y la asistencia prestada muy útil, pero en este caso no se trata de una cooperación técnica regional propiamente dicha. En un sentido propio y pleno la cooperación técnica regional debe implicar la intensificación de la comunicación, la interacción y la colaboración entre los países participantes, a fin de ayudarles a adquirir la autosuficiencia para hacer frente a los problemas comunes del desarrollo.

11. Una de las tesis del presente estudio es que los recursos regionales del sistema de las Naciones Unidas se utilizarán con más eficacia cuando se apliquen para estos últimos fines, entre los que se encuentra el de prestar apoyo a las instituciones regionales multinacionales viables a fin de impulsar su desarrollo. A juicio del Inspector, esta consideración es especialmente importante, ya que es preciso fomentar urgentemente la CTPD, una actividad para la cual los programas regionales de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas son, en principio, especialmente adecuados.

12. De aquí la necesidad de que las organizaciones de las Naciones Unidas adopten políticas adecuadas y soluciones de orden jurídico, con miras a transformar gradualmente las actividades regionales de cooperación técnica establecidas en un principio con carácter de instituciones multinacionales pero que, en realidad, siguen estando dirigidas y financiadas como elemento permanente e integral del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de su potencial para la CTPD y sus características básicas.

13. Las razones que justifican la cooperación técnica regional son muchas y entre las mismas se encuentra con frecuencia la necesidad de alcanzar objetivos tan importantes como es el de conseguir economías de escala y el de satisfacer necesidades y resolver problemas especiales que sólo se pueden satisfacer y solucionar por medio de esfuerzos colectivos, utilizando los recursos multinacionales en forma complementaria y coordinada. Pero, independientemente de las razones a que obedecen estas actividades, su característica esencial es que suponen un intercambio continuo y activo de conocimientos técnicos entre los países participantes, es decir, una auténtica CTPD. Este factor adquiere gran importancia cuando colaboran en dichas actividades las organizaciones de las Naciones Unidas, ya sea iniciando nuevas actividades regionales entre los países o reforzando actividades ya en curso, puesto que la asistencia que presta el sistema de las Naciones Unidas sólo podrá tener verdadera eficacia cuando apoye y refuerce los esfuerzos mutuos de los países participantes.

14. Si la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tiende, en cualquier forma, a minimizar la realidad de la cooperación entre países, esta participación estará condenada a ser contraproducente y a tener un efecto negativo sobre la promoción de la autosuficiencia colectiva para el desarrollo.

Delimitación conceptual

15. A los efectos del presente informe, debe hacerse una distinción fundamental entre a) las instituciones regionales y mundiales que dependen de una organización del sistema de las Naciones Unidas y son de su entera responsabilidad, y que, por lo tanto, son parte integral del sistema de las Naciones Unidas aunque estén sufragados con cargo a fuentes extrapresupuestarias, y b) las instituciones establecidas por iniciativa de un grupo de gobiernos como actividades colectivas multinacionales en las que parte de los recursos proceden temporalmente de al menos una organización del sistema de las Naciones Unidas.

16. Los institutos o centros pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas presentan cierto interés en relación con este estudio, ya que su existencia y los servicios que proporcionan pueden influir sobre las decisiones con respecto al establecimiento y ámbito de las instituciones que entran en el grupo b). Podrían, o incluso deberían, participar en los esfuerzos de cooperación técnica de muchas actividades multinacionales y contribuir a ellas. No obstante, en el presente informe se tratan principalmente los problemas relativos a la oportunidad y la eficacia de la asistencia proporcionada directamente por las organizaciones de las Naciones Unidas a fin de facilitar un apoyo técnico a las instituciones regionales intergubernamentales.

17. Aunque se trata, en parte, de una cuestión semántica, también es importante, por razones de claridad, hacer algunas observaciones sobre los títulos de estas instituciones, que pueden denominarse "centros", "institutos", "programas", "servicios" o "redes". En la mayoría de ellas el denominador común es que su objetivo es la capacitación, y generalmente ésta es también su actividad más importante.

18. A través de los años, muchas de las instituciones de capacitación han diversificado sus actividades, para incluir, en particular la investigación y los servicios de asesoramiento y de información, como resultado o complemento de la función de capacitación o como servicios nuevos, no incluidos en sus estatutos originales, solicitados por los países de la región o que se ofrecen a los mismos a fin de estimular su apoyo y participación. No obstante, con muy pocas excepciones, esta tendencia hacia un "servicio polivalente" aún no está muy acentuada y el carácter de los programas de las instituciones sigue estando marcado por su objetivo original de capacitación.

19. Por lo tanto, el presente informe se centra en las instituciones regionales multinacionales que reciben asistencia de organizaciones de las Naciones Unidas y cuya función principal es la capacitación. En esta exposición se incluirán, en su caso, únicamente para fines de comparación, otros tipos diferentes de instituciones de carácter similar pero que se ocupan principalmente de la investigación aplicada (por ejemplo, algunos servicios regionales en la esfera de la agricultura o de la industria). En los capítulos 3 y 4, que tratan de las posibilidades de mejorar la estructura y el funcionamiento de las instituciones regionales, se volverá a examinar la cuestión de la definición, en relación con una división adecuada de las responsabilidades entre los países que patrocinan dichas instituciones y las organizaciones de las Naciones Unidas que les prestan asistencia.

Las instituciones regionales multinacionales de cooperación técnica

20. Se reconoce en general que las instituciones regionales multinacionales de cooperación técnica pueden desempeñar un papel útil y eficaz, habida cuenta de su costo, complementando y apoyando las actividades de las instituciones nacionales que operan en esferas similares fomentando así la autosuficiencia nacional y colectiva. De hecho, las instituciones regionales de este tipo, si son eficaces pueden aportar una contribución única al progreso de los países en desarrollo, contribuyendo a promover enfoques innovadores de los problemas del desarrollo y adoptando y difundiendo nuevos métodos para la movilización de los conocimientos teóricos y prácticos de carácter científico y técnico. Estas instituciones se encuentran en condiciones especialmente favorables para ocuparse de los principales problemas de desarrollo de ciertos grupos de países en una zona determinada; para promover e intercambiar conocimientos y experiencias apoyando y fortaleciendo las instituciones nacionales; para contribuir a los esfuerzos de integración económica y para desempeñar un papel práctico en las actividades de CTFD.

21. Las instituciones regionales, organizadas como centros especializados, también pueden facilitar la prestación directa de servicios que de otro modo resultarían demasiado costosos o difíciles de obtener, como la capacitación especializada de pequeños números de especialistas muy calificados o de los instructores necesarios a nivel nacional, o la prestación de servicios de asesoramiento de alta calidad, y también pueden facilitar el intercambio de experiencias y de información por medio de redes de servicios nacionales y subregionales que operen en una misma esfera.

22. A fin de desempeñar estas funciones, estas instituciones no sólo deben contar con los fondos, el personal y el equipo necesarios, sino que también deberán tener una estructura adecuada. A este último respecto, el principal requisito para que funcionen eficazmente es que se establezcan en virtud de un acuerdo específico, claramente formulado, entre los gobiernos participantes, como reflejo de su voluntad de alcanzar objetivos comunes.

23. Otras condiciones importantes son: una estructura jurídica adecuada, un personal de dirección calificado, independiente, que controle plenamente los recursos de la institución, y un programa de actividades convenido y claramente especificado basado estrictamente en las políticas y objetivos establecidos por los países participantes. Naturalmente, los países huéspedes de las instituciones regionales desempeñan un papel importante, al proporcionar un domicilio y un centro de funcionamiento para las instituciones, pero también tienen una importancia primordial las contribuciones de los demás países participantes a los costos de administración y gestión de las instituciones.

24. Al examinar la función que desempeña el sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las instituciones regionales, debe señalarse que el objetivo principal es promover la autosuficiencia. Por lo tanto, la asistencia de las Naciones Unidas deberá apoyar las actividades de esfuerzo propio de los países participantes, y no en lugar de sustituirlas, y no deberá inmiscuirse en las responsabilidades fundamentales de dichos países en cuanto a la gestión y administración de las instituciones. Los componentes de la asistencia técnica proporcionada por las organizaciones de las Naciones Unidas siguen consistiendo, como en el pasado, principalmente en servicios de expertos, becas, subcontratos y equipo, y cada uno de estos componentes, o todos ellos, pueden constituir insumos valiosos, necesarios para impulsar el desarrollo de las instituciones regionales. No obstante, los métodos adoptados para su utilización quizá deban modificarse considerablemente para que resulten más plenamente aceptables y eficaces.

25. Al utilizar los recursos de las instituciones regionales -incluidos los que aportan tanto las Naciones Unidas como los países participantes- es importante tener en cuenta sistemáticamente las enseñanzas de la experiencia anterior. Entre estas enseñanzas cabe citar la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales que proporcionen una capacitación básica, reservando los servicios de las instituciones regionales principalmente para la capacitación intensiva y muy especializada que responde a necesidades profesionales concretas, en esferas específicas.

Las esferas prioritarias para la cooperación técnica regional

26. Los recursos de los programas regionales se pueden utilizar con especial eficacia para traducir las prioridades globales y regionales expresadas por los organismos rectores intergubernamentales, incluidos los del sistema de las Naciones Unidas, en estrategias y técnicas prácticas para su aplicación a nivel nacional. Entre estas prioridades se encuentran las actividades para satisfacer las necesidades básicas (alimentos, sanidad, educación, etc.) de los sectores

de población más pobres de los países en desarrollo; para fomentar el desarrollo de un nuevo orden económico internacional; para promover un enfoque integrado del desarrollo rural; para impulsar los intereses especiales de las mujeres en relación con el desarrollo, etc. Abordar estas cuestiones y otras similares a nivel regional puede ser con frecuencia la manera más rentable de utilizar los escasos recursos de que se dispone para la cooperación técnica; a este respecto, las instituciones regionales multinacionales pueden constituir un instrumento especialmente útil para los necesarios intercambios de conocimientos, experiencias y técnicas.

27. No obstante, cualquiera que sea el medio utilizado para seleccionar las prioridades, es muy importante asegurarse de que estas prioridades concuerdan estrictamente con los deseos de los países en desarrollo interesados expresados por sus gobiernos. Esto es esencial, a fin de garantizar que desde un principio exista la determinación de participar activamente en la cooperación multinacional, lo que se reflejará en todas las actividades subsiguientes de cooperación técnica. En caso contrario, toda la asistencia facilitada por las organizaciones de las Naciones Unidas operará prácticamente en un vacío político y, por lo tanto, tenderá a apropiarse el papel central, que únicamente podrían desempeñar adecuadamente los gobiernos.

El uso de otros recursos regionales de cooperación técnica en el sistema de las Naciones Unidas

28. Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden contribuir al establecimiento de instituciones multinacionales y al fortalecimiento de sus programas de actividades. También pueden proporcionar cooperación técnica para las actividades regionales de un grupo de países, ya sea mediante servicios de expertos o asesoramiento a partir de oficinas regionales y de la sede, o en forma de servicios técnicos que pueden proporcionar sus instituciones regionales o mundiales.

29. Esta actividad paralela del sistema de las Naciones Unidas se deberá planear cuidadosamente y coordinar a nivel regional, incluyendo todas las actividades complementarias útiles como, por ejemplo, ofrecer becas suplementarias y facilidades para seminarios, grupos de trabajo y viajes de estudio, conferencias, estudios de preinversión y viabilidad, etc.

30. No obstante, cuando este tipo de cooperación se refiera directamente a una institución multinacional no deberá de ningún modo tender a diluir el carácter multinacional o a someter la institución a la égida de la organización u organizaciones de las Naciones Unidas de que se trate.

2. Conclusiones anteriores de la DCI

31. Entre 1971 y 1980, la DCI estudió 23 instituciones regionales multinacionales de capacitación que, de un modo u otro, recibían asistencia de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Once de los centros estudiados recibían asistencia de la UNESCO, tres de la FAO, dos de la UPU, y los restantes de las Naciones Unidas, la CEPAL, la CEPALC, la CESPAP, la OIT, la OCMJ y la OMS respectivamente. De estas evaluaciones y de otros estudios conexos de la DCI se desprende ciertas conclusiones que parecen ser de importancia especial para el presente estudio y que se examinan a continuación. Se refieren principalmente al carácter y ámbito de la participación gubernamental; a las fuentes de financiación; al tipo de participación del sistema de las Naciones Unidas y su contribución; a la aceptación e impacto de los servicios; a las posibilidades de CIPE y a las disposiciones relativas a las redes de servicios.

La gestión y financiación gubernamentales

32. Se ha convertido en tópico hablar de la actitud adoptada por el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la cooperación técnica antes del "consenso del Consejo de Administración del PNUD" o después del "consenso", ya sea a nivel de los países o a nivel multinacional. El "consenso" destacaba, en particular, el derecho de los gobiernos a hacer sus propias elecciones, basadas en sus propias prioridades y objetivos de desarrollo, con respecto a la adjudicación de los recursos del PNUD puestos a su disposición. Sin embargo, esto no quiere decir que sea evidente que los gobiernos hayan asumido en realidad el papel que se esperaba desempeñasen, determinando las prioridades de las actividades regionales y apoyándolas una vez establecidas estas prioridades, ni que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hayan podido responder plenamente a las nuevas demandas que se les han hecho.

33. Los datos obtenidos en el curso de los estudios de la DCI parecen indicar que antes de aprobar la Asamblea General el "consenso", en la mayoría de los casos los gobiernos desempeñaban un papel relativamente secundario en la determinación de los objetivos y de las modalidades operacionales de las instituciones regionales. Rara vez han iniciado el establecimiento de dichas instituciones ni han participado activamente en el proceso de adopción de políticas y toma de decisiones que condujeran a su creación. Así, invariablemente, eran las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas las que iniciaban la creación de instituciones regionales, las cuales tendían a beneficiar principalmente a los países que las acogían que eran generalmente los que estaban asociados más estrechamente a la gestión y funcionamiento de las instituciones y proporcionaban la mayor parte de los fondos de contraparte.

34. Incluso en la fase actual de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas, muchas de las instituciones distan mucho del objetivo de la autosuficiencia o la autoconfianza, debido a que los países interesados no prestan un apoyo suficiente. En realidad, bastantes de ellas se establecieron mucho antes de haberse adoptado los enfoques para la cooperación técnica preconizados en el "consenso" o en las "Nuevas dimensiones", por lo que han seguido en una situación ambigua: aunque, en teoría, los países directamente interesados llevan a cabo la gestión y financiación de estas instituciones, en realidad, a todos los efectos prácticos, para sobrevivir dependen más o menos de la asistencia que les preste el sistema de las Naciones Unidas.

35. Con muchas de estas instituciones no se llegaron a identificar los países de la región, ni tampoco las apoyaron, por considerar que las instituciones no se ajustaban a sus necesidades prioritarias, tal como ellos las percibían, por lo que esas instituciones se extinguieron al terminar el apoyo que les prestaba el sistema de las Naciones Unidas. Otra razón de esta falta de interés puede haber sido que los fines y objetivos de las instituciones estaban mal definidos y que los documentos de los proyectos tendían a estar demasiado orientados hacia los insumos, más que hacia los resultados. Además, muchas instituciones eran en la práctica extensiones de las secretarías de las organizaciones de las Naciones Unidas.

36. La introducción de la programación por países y multinacional y del sistema de GIP, así como la mayor toma de conciencia de los gobiernos con respecto a sus prerrogativas, parece indicar la posibilidad de que la iniciativa en cuanto a la creación de instituciones regionales pase del sistema de las Naciones Unidas a los países o a las regiones. No debe caber ya ninguna duda de que la responsabilidad de asumir el papel principal en cuanto a la creación y gestión de instituciones incumbe evidentemente a los gobiernos interesados.

37. No obstante, la autonomía y viabilidad -y por lo tanto también la longevidad- de muchas instituciones regionales siguen estando en peligro, por faltar un marco jurídico bien definido como, por ejemplo, un acuerdo intergubernamental o cualquier otro instrumento jurídico similar de carácter obligatorio. Indudablemente, esto ha contribuido a la falta de un apoyo firme y duradero -incluido el apoyo financiero y logístico de los países que se supone participan en estas instituciones. A este respecto, cabe señalar que en algunos casos instituciones que en un principio se establecieron con ámbito regional han asumido un carácter puramente nacional (en el país de acogida) al cesar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas.

Fuentes de financiación

38. Una característica sobresaliente de la mayoría de las instituciones regionales estudiadas era el bajo índice -o la falta absoluta- de contribuciones financieras procedentes de los países participantes. La mayoría de los recursos financieros procedían, en parte, del país de acogida -en algunos casos esta contribución constituía la mitad de los recursos, o incluso más- y, en parte, de los programas de asistencia bilateral y multilateral del PNUD. Sólo en muy pocos casos los países que participaban en una institución regional contribuían con regularidad a su presupuesto. En un caso digno de elogio estas contribuciones se basaron en las contribuciones asignadas a la organización intergubernamental regional a la que también pertenecían los países participantes.

39. Aparte de loables excepciones de este tipo, muchas de las instituciones examinadas tropezaban con graves dificultades para desarrollar plenamente sus actividades y potenciales a causa de deficiencias presupuestarias originadas por la irregularidad de los ingresos o por una dependencia excesiva de la financiación de fuentes exteriores a la región.

40. Ha surgido un problema especialmente grave con respecto a las instituciones en que la mayoría de los países participantes se encuentran entre los menos adelantados y, por consiguiente, tienen menos posibilidades de aportar contribuciones, a no ser simbólicas, a pesar del apoyo político que dan a estas instituciones. En estos casos, había motivos para que los órganos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo estudiaran la situación especialmente, a fin de asegurar la estabilidad financiera de estas instituciones por medio de fórmulas flexibles que permitan aliviar la carga financiera de dichos países.

41. Con respecto a varias de las instituciones estudiadas, la DCI ha propuesto que se exploren otras fuentes de ingresos para completar las contribuciones de los países participantes y reforzar así la viabilidad financiera de las instituciones. Entre las posibilidades sugeridas figuraban el suministro de servicios de asesoramiento mediante un estipendio o la realización de ciertas tareas (por ejemplo, la investigación o asistencia en proyectos de desarrollo en cooperación) bajo contrata en nombre de las organizaciones de las Naciones Unidas o de los organismos de ayuda multilateral bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Estos arreglos de subcontratación tendrían la ventaja no sólo de producir ingresos adicionales, sino también de reforzar las calificaciones de las instituciones regionales y sus vínculos con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, facilitando una corriente recíproca de experiencia e información.

La participación del sistema de las Naciones Unidas

42. La participación del sistema de las Naciones Unidas en las 23 instituciones regionales estudiadas variaba desde el simple suministro de servicios de consultoría y becas hasta la financiación completa de un proyecto, incluido el personal internacional, las becas, el material y equipo de enseñanza y los subsidios para

los costos locales de operación, junto con un poder de decisión en los organismos rectores de las instituciones subvencionadas. Los directores de casi la mitad de estas instituciones habían sido en un principio nombrados y pagados por una organización del sistema de las Naciones Unidas. Actualmente, en algunos casos, el director sigue siendo un funcionario designado por una organización del sistema de las Naciones Unidas.

43. En ciertos casos puede estar justificado que una institución regional recurra temporalmente al sistema de las Naciones Unidas para completar su plantilla, siempre que la gestión real se encuentre en manos de los países participantes, cuando estos países tienen a su vez escasez de personal calificado y no pueden prescindir de nadie. No obstante, llega un momento en que debe cesar la participación de las Naciones Unidas y las instituciones deben poder mantenerse sin ayuda. Se deberán trazar planes para eliminar voluntariamente esta forma de dependencia lo antes posible.

44. Actualmente parece haber una clara tendencia a trazar una distinción entre el apoyo institucional y el apoyo a los programas de las instituciones regionales por parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo, y los recursos del sistema de las Naciones Unidas se dedican cada vez más a actividades sustantivas de estas instituciones, especialmente a sus esfuerzos para convertirse en centros modelo y núcleos de las redes de instituciones nacionales. Esta tendencia, que se ajusta escrupulosamente a las recomendaciones del Plan de Acción de Buenos Aires sobre CTPD, se debería estimular e intensificar.

Aceptación e impacto de los servicios

45. Si el grado de aceptación y el impacto de los servicios prestados por las instituciones regionales se midiera en términos de apoyo financiero de los países participantes, la mayoría de las instituciones estudiadas no hubieran pasado la prueba. Sin embargo, unas cuantas tenían éxito y habían alcanzado una aceptación general a pesar de una ausencia casi total de apoyo financiero por parte de los países interesados; en estos casos, esta situación al parecer paradójica se debía a que la mayoría de los países participantes se encontraban -y aún se encuentran- entre los más pobres.

46. En un caso, por ejemplo, los servicios de una institución se consideraron altamente satisfactorios y su continuación necesaria y, sin embargo, los países participantes, debido a sus propias dificultades financieras, preferían que el país de acogida asumiera la plena responsabilidad de la institución al terminarse la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas.

47. También ha ocurrido en ocasiones lo contrario, es decir, que el principal obstáculo que impedía que una institución con vocación regional se convirtiera en una institución multinacional plenamente autónoma dirigida por los países participantes, era la resistencia del país de acogida a renunciar a sus prerrogativas, ya que había sido el único que proporcionaba una contribución de contraparte.

48. En general, sin embargo, algo menos de la mitad de las instituciones estudiadas han conseguido finalmente una plena aceptación y autonomía y los países participantes han asumido las principales responsabilidades financieras y rectoras.

49. El impacto de los servicios prestados por las instituciones resulta difícil de evaluar, ya que en la mayoría de los casos estudiados se carece de un sistema para controlar ulteriormente el desarrollo profesional y la carrera del personal capacitado.

50. Un análisis de las estadísticas sobre los cursos y los participantes parece indicar que aumenta la tendencia a la capacitación de instructores y de personas en puestos directivos clave o en otros puestos de influencia. En el caso de confirmarse, esta tendencia sería positiva ya que aumentaría el efecto multiplicador y, por lo tanto, se utilizarían más racionalmente los recursos.

Las posibilidades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)

51. El objetivo principal de la DCI al estudiar un número seleccionado de instituciones regionales en los últimos tiempos ha sido evaluar su eficacia como instrumentos de CTPD a nivel regional o subregional. Se encontró que la mayoría de estas instituciones tenían capacidad para convertirse en puntos focales de las actividades de CTPD, siempre que fuera un hecho, y no solamente un principio, la función primordial de los países participantes en la gestión de la institución.

52. Como muestran los estudios, este potencial se podría desarrollar conforme a las directrices del Plan de Acción de Buenos Aires, con apoyo del sistema de las Naciones Unidas y según modalidades adecuadas a las necesidades y capacidades de cada institución. En algunos casos, las instituciones habían alcanzado un nivel de pericia y organización que les permitía desempeñar un papel eficaz en la CTPD, con una aportación secundaria por parte del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las instituciones seguían necesitando un apoyo considerable del sistema de las Naciones Unidas para desarrollar plenamente su potencial de CTPD: por ejemplo, algunas de ellas carecían de personal debidamente capacitado, mientras que otras necesitaban fortalecer sus estructuras orgánicas.

53. El apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas a las instituciones regionales debería orientarse cada vez más a la promoción de la autosuficiencia tecnológica y a la coordinación y puesta en común de la información y de la experiencia.

54. En último término, las instituciones regionales podrían actuar como organismos de ejecución de los proyectos financiados por el PNJD. Asimismo, podrían convertirse en catalizadores de los esfuerzos coordinados a nivel regional para establecer programas y proyectos conjuntos. En una etapa ulterior, las instituciones regionales podrían, con el estímulo de las Naciones Unidas, participar en una CTPD interregional, como se ha demostrado con éxito en varios casos que han llegado a conocimiento de la DCI.

La práctica de las redes institucionales

55. Un modo eficaz de promover la función de las instituciones regionales en la CTPD es establecer relaciones con instituciones nacionales de los países participantes. Por ejemplo, una de las instituciones regionales estudiadas basaba sus programas de capacitación en las instituciones nacionales, a fin de permitirles desarrollar e intensificar sus propias capacidades; el objetivo final era crear una red de instituciones nacionales autosuficientes que pudieran ofrecer capacitación a los países que no disponían de estos servicios. En otro caso, la institución regional creó vínculos y conductos de cooperación que permitieron a los países participantes poner en común su experiencia y sus recursos humanos y financieros en beneficio de las actividades de desarrollo comunes.

56. En el curso de sus estudios, la DCI ha encontrado dos casos notables de redes institucionales. En uno de ellos la institución regional, a la que prestaba asistencia el PNUD, funcionaba por medio de instituciones nacionales de enseñanza -cada una de las cuales se especializaba en determinadas disciplinas de las ciencias médicas- que estaban dispuestas a admitir en sus cursos a personas de otros países o territorios participantes de la región, gratuitamente o mediante una prestación mínima. Esta red de instituciones de enseñanza, que actuaban como "centros regionales", se complementaba con una multitud de "instituciones cooperantes" (ministerios de sanidad, otras instituciones universitarias, la secretaría de la organización regional de integración, etc.) que también contribuían al programa de capacitación.

57. En el segundo caso, se había organizado la cooperación de los organismos nacionales de capacitación profesional a través de un centro regional de investigación y documentación que también mantenía contactos con otros organismos públicos y privados en los países de la región, incluidas las organizaciones de empleadores y trabajadores. Con una pequeña plantilla básica y una red de colaboradores externos (personas individuales e instituciones) en la región, este centro tenía por objetivo facilitar la creación y desarrollo de instituciones y sistemas nacionales de capacitación profesional y, sobre todo, de promover la cooperación entre los países participantes mediante acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales, intercambios de ideas y experiencias en reuniones técnicas, seminarios y grupos de trabajo celebrados en toda la región, estudios, boletines de información y manuales de capacitación de carácter descentralizado, así como un centro de documentación que ha establecido una red de sistemas nacionales de referencia para la documentación e información relativas a las cuestiones de capacitación. La cooperación entre las instituciones nacionales también ha permitido capacitar, con recursos limitados, a gran parte de su personal en ciertas disciplinas, como planificación, administración y evaluación de los programas de capacitación, preparación de textos, etc. La asistencia técnica proporcionada por el centro en este caso se ha basado en gran parte en la cooperación entre las distintas instituciones y la utilización de la experiencia de que se disponía en la región.

58. Los ejemplos anteriores sirven meramente para ilustrar las posibilidades innatas de los países en desarrollo que, individual o colectivamente, podrían aprovecharse en beneficio mutuo. Apenas existe un sector del desarrollo en que no se haya reconocido el valor y la función que podría desempeñar la CTPD.

59. Una tarea importante con que se enfrentará en el futuro el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas será la de facilitar las actividades de CTPD, en particular a través de las instituciones regionales. Como se señaló anteriormente, la utilización efectiva de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para fines de CTPD requiere que las instituciones correspondientes sean creadas y dirigidas por los propios gobiernos participantes y que estén realmente constituidas de forma que reflejen las responsabilidades fundamentales de estos gobiernos. En el contexto de la CTPD, el hecho de que el sistema de las Naciones Unidas asumiese la responsabilidad de iniciar, financiar o dirigir la cooperación intergubernamental, sería contrario al principio aceptado de autosuficiencia y no contribuiría a dicha CTPD.

3. Principales cuestiones de política relativas al apoyo del sistema de las Naciones Unidas

Principios generales que definen la función del sistema de las Naciones Unidas

60. Durante el último decenio en particular, el sistema de las Naciones Unidas ha elaborado un conjunto de políticas interconexas para orientar los esfuerzos cooperativos de todos los interesados -Estados Miembros y organizaciones de las Naciones Unidas- hacia el logro de un orden mundial más equitativo. Las cuestiones de cooperación técnica han ocupado un lugar prominente en los pronunciamientos y directrices pertinentes de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. A continuación se trata de recapitular por orden cronológico las decisiones de política que tienen más relación con el apoyo del sistema a las actividades regionales de cooperación técnica.

61. Criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo^{2/}.

El concepto de un criterio unificado para el desarrollo se adoptó en parte como respuesta a la desilusión ante los desalentadores resultados del Primer Decenio para el Desarrollo. A fines del decenio de 1970 se veía cada vez más claramente que las teorías tradicionales del crecimiento económico no ofrecían modelos totalmente adecuados para los países en desarrollo y que se necesitaban instrumentos más flexibles para permitir a dichos países combinar el crecimiento material con la igualdad social, teniendo plenamente en cuenta las grandes diferencias en sus sistemas económicos, culturales y políticos. En especial, el concepto de un criterio unificado hacía clara la necesidad de que los distintos gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas elaboraran estrategias de desarrollo nacional basadas en los medios propios de cada país, dentro del marco de un orden mundial cooperativo, y coordinaran las políticas de desarrollo sectorial.

62. El consenso del Consejo de Administración del PNUD. La necesidad de contar con procedimientos y mecanismos más coherentes que permitieran al sistema de las Naciones Unidas contribuir con sus recursos limitados a la realización de las tareas cada vez más complejas del desarrollo socioeconómico recibió un nuevo impulso con las circunstancias que contribuyeron a la evolución del concepto del criterio unificado. Esto condujo a la preparación, a instancia del Consejo de Administración de las Naciones Unidas, del Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de Sir Robert Jackson^{3/} y al consenso del Consejo de Administración^{4/} que fue su resultado. Aunque la característica dominante del consenso era su orientación nacional, incluía de todas maneras algunas disposiciones básicas sobre las actividades multinacionales que definió como "la programación de la asistencia del Programa por grupos de países sobre una base subregional, regional, interregional o global". Al incluir dichas disposiciones en el consenso, se previó claramente la promoción de la cooperación técnica supranacional como complemento esencial de las actividades en el plano nacional.

63. El Nuevo Orden Económico Internacional. El llamamiento en favor de unas relaciones nuevas y más equitativas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, incorporado en la Declaración y el Programa de acción sobre el

^{2/} Resolución 2681 (XXV) de la Asamblea General. Véase también la resolución 3409 (XXX) de la Asamblea General.

^{3/} Naciones Unidas (Ginebra, 1969).

^{4/} En la resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General, ésta hizo suyo e incorporó el consenso, que reflejaba las principales conclusiones y recomendaciones del estudio sobre la capacidad.

establecimiento de un nuevo orden económico internacional^{5/}, destacó principalmente el carácter interdependiente de la comunidad mundial y la consiguiente necesidad de solidaridad internacional para eliminar la creciente disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En ese contexto, en las decisiones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional se señaló a la atención la importancia vital de acelerar y ampliar la asistencia internacional a los países en desarrollo. Se pidió a los países en desarrollo que aumentaran la autosuficiencia colectiva y la cooperación mediante el establecimiento o el fortalecimiento de estructuras de integración económica y técnica en los planos regional y subregional. Se instó a los países desarrollados a que apoyaran dichas medidas mediante el suministro de apoyo financiero y técnico, y se alentó a los propios países en desarrollo a que adoptaran medidas paralelas gracias a un mayor uso de la CTPD.

64. Las "nuevas dimensiones" del PNUD. En respuesta a la necesidad de mayor flexibilidad creada por las complejas demandas resultantes de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, el Consejo de Administración del PNUD adoptó en 1975 una serie de directrices de política conocidas colectivamente como las "nuevas dimensiones" de la cooperación técnica^{6/}, en las que se reafirmó el consenso de 1970 como marco general de las actividades del PNUD. En las nuevas dimensiones se reconoció explícitamente que el objetivo fundamental de la cooperación técnica era "... la promoción de una creciente autosuficiencia en los países en desarrollo, robusteciendo, entre otras cosas, su capacidad de producción y sus recursos locales y aumentando la capacidad directiva, técnica, administrativa y de investigación necesaria en el proceso de desarrollo". Entre las disposiciones encaminadas a fortalecer la autosuficiencia, en la decisión sobre las nuevas dimensiones se señaló a la atención la importancia crítica de la CTPD y se introdujo un nuevo criterio con arreglo al cual los gobiernos de los países en desarrollo podían tener responsabilidad creciente en cuanto a la ejecución de los proyectos con asistencia del PNUD.

65. Cooperación técnica entre países en desarrollo. La CTPD se convirtió en política oficial del sistema de las Naciones Unidas cuando la Asamblea General hizo suyo en 1978 el Plan de Acción de Buenos Aires^{7/}. Actualmente se considera que la CTPD es una de las fuerzas vitales para el fomento de la autosuficiencia nacional y colectiva y, en consecuencia, un elemento importante para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. En el Plan de Acción se enunciaron medidas concretas que habría que adoptar en los planos nacional, subregional, regional, interregional y mundial para apoyar y fortalecer la CTPD, incluida la atención a la función de las instituciones subregionales y regionales. Además, la Conferencia sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo adoptó una resolución especial, que la Asamblea General también hizo suya, en la que se señaló a la atención la función importante que los centros nacionales de investigación y capacitación podían desempeñar como instrumentos de la CTPD mediante un aprovechamiento decidido^{8/}. En el Plan de Acción se destacó que las organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente el PNUD, debían fortalecer su apoyo a la CTPD por todos esos medios.

66. La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio para el Desarrollo. Teniendo presentes las principales decisiones sobre desarrollo social y económico mundial adoptadas por las Naciones Unidas durante el decenio de 1970,

^{5/} Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General.

^{6/} La Asamblea General hizo suya la decisión en su resolución 3405 (XXX).

^{7/} Resolución 33/334 de la Asamblea General.

^{8/} 18ª sesión plenaria.

la Asamblea General recalcoó que la estrategia del desarrollo para el Tercer Decenio para el Desarrollo debía formularse dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional y estar dirigida hacia la consecución de sus objetivos ^{9/}. Se indicó que uno de los principales elementos de la Estrategia era el logro de la autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo mediante el fomento de la cooperación económica y técnica mutua y el apoyo a esa cooperación: también en este caso se destacó la importancia de la cooperación subregional y regional.

Pertinencia para las instituciones multinacionales regionales

67. Cabe señalar que si bien las directrices de política mencionadas han surgido en épocas distintas y han emanado de diferentes órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas, son plenamente coherentes y se refuerzan mutuamente en su insistencia básica en la necesidad de promover en el mundo en desarrollo el progreso autosuficiente.

68. El crecimiento económico y material no se considera en sí mismo, a pesar de su importancia, como condición suficiente para el desarrollo: para que el crecimiento tenga valor auténtico y duradero debe promoverse de manera que fomente activamente la capacidad de autosuficiencia de los países en desarrollo. En consecuencia, estas consideraciones tienen primordial importancia para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas al decidir respecto de la conveniencia y la forma de responder a las solicitudes de asistencia a todos los niveles, incluido el establecimiento o el fortalecimiento de instituciones multinacionales regionales. En consecuencia, para poder optar inicialmente a la asistencia, las instituciones en cuestión deben pasar la prueba de contribuir a la autosuficiencia en los aspectos esenciales.

69. Los objetivos sustantivos y los programas de trabajo de dichas instituciones deben concebirse sistemáticamente sobre la base de un criterio unificado para el desarrollo y deben estar orientados deliberadamente hacia la promoción del nuevo orden económico internacional.

70. Tanto en la práctica como en la teoría dichas instituciones deben ser creadas y dirigidas por los países participantes en ellas, que con sus propios recursos ^{10/} deben disponer lo necesario para su mantenimiento y gestión constantes, proporcionando así los fundamentos esenciales de la autosuficiencia y la CTPD.

Los recursos de los programas regionales y su uso efectivo: necesidad de un enfoque sistemático

71. La mayoría de los recursos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas se emplean en apoyo de actividades a nivel de los distintos países, pero una parte considerable se orienta hacia actividades multinacionales a nivel regional. En cualquier caso, esto es lo que parecen indicar las

^{9/} Resolución 33/193 de la Asamblea General.

^{10/} Esta condición se enuncia como cuestión de principio general. En la práctica, puede ser necesario hacer ciertas excepciones, en condiciones cuidadosamente definidas, en beneficio de los países menos adelantados participantes en instituciones multinacionales regionales. El Inspector examina más detenidamente esta cuestión en el capítulo 4 infra.

estadísticas del PNUD, cuyas asignaciones de CIP regionales aumentaron en un 66% entre el primer ciclo de programación y el segundo, y que aumentarán nuevamente en un 137% en el tercer ciclo. Sin tomar en cuenta la inflación, el aumento absoluto, es decir, de 138 millones de dólares en 1972-1976 a una cifra proyectada de 730 millones de dólares en 1982-1986, representa un crecimiento impresionante 11/. El total de los recursos dedicados a programas regionales por todo el sistema de las Naciones Unidas es, por supuesto, mucho mayor (véase la nota 11 al pie de página); no obstante, no todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proporcionaron a la DCI información detallada sobre las instituciones multinacionales regionales, y no se conoce todavía el total de los recursos dedicados a ellas.

72. Independientemente del rápido aumento que han experimentado en los últimos años (por lo menos en el marco de los programas del PNUD), los recursos del sistema de las Naciones Unidas para actividades regionales de cooperación técnica son estrictamente limitados y sigue siendo impetuosa la necesidad de garantizar que su uso tenga la máxima eficacia. La eliminación de gastos superfluos o excesivos, especialmente como resultado de la duplicación innecesaria de actividades o de la exageración y el burocratismo complicados de las estructuras administrativas, ha sido una preocupación constante de los Estados Miembros y de los directores ejecutivos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, el uso eficaz de los recursos de dichas organizaciones para la cooperación técnica exige un enfoque sistemático a fin de orientar convenientemente a las organizaciones interesadas en su importante y delicada tarea de ayudar a los países a ayudarse a sí mismos. Esta necesidad es tanto más urgente cuanto que la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a las que se dirigió la DCI para la preparación del presente informe -salvo con la única excepción de la UNESCO- no han adoptado todavía oficialmente normas y directrices sistemáticas para el uso de los recursos de cooperación técnica regional.

73. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen generalmente la necesidad de un enfoque sistemático que incluya tanto un marco de política como unos procedimientos operacionales, como instrumento esencial para lograr resultados óptimos con el uso de los recursos de cooperación técnica. Estos sistemas ya han sido elaborados con gran detalle para uso de los recursos a nivel nacional, pero son todavía incómodos en lo que respecta a su utilización para proyectos regionales. Quizá el ejemplo más importante sea el del PNUD, que es el mayor proveedor independiente de recursos para programas regionales del sistema de las Naciones Unidas. El Manual de políticas y procedimientos del PNUD contiene directrices acortadas y amplias para la programación y la preparación de proyectos nacionales pero no contiene ninguna para la programación y la preparación de proyectos regionales 12/.

74. Dado que la cuenta de las áreas de programación y preparación de proyectos difieren considerablemente entre los niveles nacional y regional, hay que rectificar a la brevedad por parte de la Comisión. Las iniciativas de programación regional adoptadas inicialmente por el PNUD y esbozadas en los párrafos 85 y 86 infra constituyen un paso importante en la dirección adecuada; no obstante, son sólo parte de un proceso que cabe esperar culmine en la codificación de políticas y procedimientos generales.

11/ Para un cálculo más exacto, véase el anexo II.

12/ Se está tratando de remediar esa omisión. El PNUD, en consulta con las demás organizaciones del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, ha preparado un conjunto de "Políticas y procedimientos para programas y proyectos regionales, interregionales y mundiales" a fin de aplicarlo a las actividades multinacionales que reciben la asistencia del PNUD; no obstante, en el momento de la preparación del presente informe, no se había distribuido oficialmente dichas directrices.

75. Parece que existen deficiencias muy similares en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que disponen de recursos para actividades regionales de cooperación técnica. Como en el caso del PNUD, dichas organizaciones recurren al parecer en gran parte a criterios empíricos adoptados sobre la base de políticas y procedimientos establecidos para actividades a nivel nacional, o establecen sus criterios operacionales para los proyectos regionales separadamente para cada caso.

76. Como ya se indicó, una excepción importante es el caso de la UNESCO, que ha adoptado una serie de principios oficiales en cuanto a la utilización de los recursos para prestar asistencia a instituciones internacionales y regionales 13/. El documento 109 EX/6, preparado para la 109ª reunión de la Junta Ejecutiva, incluye: 1) una tipología de los centros internacionales y regionales con los que tiene relaciones la UNESCO; 2) los principios en que debe basarse la política general de la organización, y 3) las directrices para el procedimiento que se ha de seguir en esta esfera de actividades.

77. El principio general básico de estas políticas, adoptado por la UNESCO para las actividades regionales, destaca la necesidad de tener en cuenta no sólo la cuestión de la distribución de los recursos, sino también la calidad y la eficacia de las actividades realizadas o asistidas por la organización y sus efectos especiales en la región, destacando la complementariedad, fomentando la CTPD y evitando la proliferación.

78. Una sección especial de la Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1977, se dedicaba también a las cuestiones de políticas relativas a los proyectos multinacionales y la CTPD, incluidas las cuestiones relacionadas con la promoción de instituciones regionales de capacitación; no obstante, eso no equivale al tipo de manual de procedimientos explícito que el Inspector considera necesarios.

79. Las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas tendrán que detallar las políticas y los procedimientos para la programación y la preparación de proyectos regionales. En consecuencia, las secciones siguientes tratan sólo de los principios pertinentes fundamentales y limitan las propuestas a los criterios básicos que se consideran necesarios y generalmente aplicables en el sistema de las Naciones Unidas. La solución definitiva consiste en el establecimiento de políticas y procedimientos operacionales sólidos y de fácil comprensión para todas las partes interesadas: estas políticas y procedimientos deben tener la flexibilidad suficiente para responder a las realidades y a las distintas situaciones regionales, pero deben ser absolutamente firmes en cuestiones esenciales, especialmente las concernientes a las responsabilidades y relaciones de los dos principales interesados, a saber, los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, respectivamente.

Prioridades y preferencias

80. Las prioridades de los programas regionales, en términos de sectores y proyectos de asistencia, se determinan de distintas maneras según la organización del sistema de las Naciones Unidas de que se trate. El PNUD, con su amplio mandato que abarca prácticamente todos los sectores de desarrollo, y con sus recursos singularmente cuantiosos dedicados a los programas regionales, hace frente a la tarea más compleja en esta esfera y, en consecuencia, es especialmente pertinente examinar en cierto detalle la experiencia y los enfoques proyectados del PNUD.

13/ Resolución 21/C/37 de la Conferencia General de la UNESCO (octubre de 1980).

81. Según el consenso del Consejo de Administración del PNUD, la asistencia para las actividades multinacionales debe estar "... relacionada con las prioridades de desarrollo de los países interesados y, en lo posible, planificada con varios años de antelación". Esta directriz ha quedado reforzada por la política de nuevas dimensiones del PNUD conforme a la cual "... la selección de los sectores prioritarios para los que hubiera de pedirse la asistencia del PNUD debía seguir siendo de la incumbencia exclusiva de los gobiernos de los países receptores... teniendo en cuenta la importancia de llegar a los sectores más pobres y más vulnerables de sus sociedades y de mejorar la calidad de su vida".

82. La determinación de las prioridades para los programas regionales del PNUD sobre la base establecida por el Consejo de Administración ha resultado sumamente difícil debido en gran parte a la falta de órganos intergubernamentales regionales facultados para adoptar decisiones sobre prioridades en nombre de todos los gobiernos interesados. En otras palabras, no hay a nivel regional órganos competentes equivalentes de los órganos regionales de cooperación que fijan las prioridades para los programas regionales del PNUD.

83. En consecuencia las prioridades de los programas regionales del PNUD se han establecido hasta la fecha por un proceso ad hoc de consulta con los órganos intergubernamentales regionales existentes (cualesquiera que sean sus límites de autoridad y su alcance) y con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la práctica, la opinión de éstas se ha obtenido muy fácilmente y ha tendido a ser deferente - tanto más cuanto que en el pasado muchos proyectos regionales se han ideado, formulado y presentado antes de su presentación para la aprobación oficial por los gobiernos participantes interesados. En muchos casos esto ha conducido a una simple participación simbólica de los gobiernos en la ejecución y la financiación de los proyectos.

84. Hasta que comenzó el segundo ciclo de programación (1977-1981), los programas regionales del PNUD no estuvieron documentados oficialmente (como los programas nacionales) en función de su identificación de los problemas que estaban llamados a resolver, de las prioridades y estrategias que debían aplicar, y del carácter general de los proyectos que debían financiar. Eso se debió en gran parte al carácter esencialmente ad hoc de la programación, heredado del período anterior al consenso y mencionado brevemente en el párrafo anterior. No obstante, en el 23º período de sesiones del Consejo de Administración del PNUD, celebrado en enero de 1977, se prepararon y presentaron por primera vez para su consideración por el Consejo documentos relativos a cada uno de los programas multinacionales (mundial, interregional y regional). Aunque los documentos tenían un cierto carácter experimental y todavía estaban, inevitablemente, muy lejos de presentar una imagen fiel y fiable de las necesidades prioritarias de los países en desarrollo interesados, representaron ciertamente un paso importante hacia la racionalización del proceso de determinación de prioridades 14/.

85. En su 26º período de sesiones, el Consejo de Administración decidió estudiar las prácticas para la determinación de prioridades en materia de programas multinacionales "a fin de fortalecer la participación colectiva de los países en desarrollo de cada región". Con ese objeto, el Administrador del PNUD, en consulta con los organismos especializados y las comisiones regionales, propuso un

^{14/} Los programas regionales se presentaron en los documentos DP/217 (Asia y el Pacífico); DP/218 (Europa, el Mediterráneo y el Oriente Medio); DP/219 (África); y DP/225 (América Latina).

nuevo proceso de consulta^{15/} que habría de aplicarse en la determinación de las prioridades de los programas para el tercer ciclo, permitiendo la participación máxima de todos los interesados, pero más especialmente de los gobiernos. Con ese fin, entre otras medidas, el Administrador, en colaboración con los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, convocará una reunión especial de los gobiernos en cada una de las zonas que abarcan los programas regionales a fin de considerar y examinar el proyecto de programa regional para 1982-1986 preparado por el Administrador. Cada gobierno decidirá cuál ha de ser la representación apropiada, con la única condición de que los representantes estén plenamente informados y facultados para hablar en nombre de sus respectivos gobiernos, en relación con las prioridades para el programa.

86. Como parte del proceso de consulta, se solicitará a los organismos especializados que presenten análisis sectoriales de las tendencias y necesidades regionales en sus respectivas esferas de competencia. Se invitará a asistir a las reuniones regionales y subregionales de otros organismos, según proceda, a los organismos que desarrollan actividades multisectoriales, como las Naciones Unidas y la UNCTAD, así como las comisiones regionales. Basándose en esas reuniones, el Administrador preparará y presentará al Consejo de Administración programas regionales definitivos, acompañados de un informe sobre las conclusiones principales de las respectivas reuniones intergubernamentales.

87. El Inspector opina que el nuevo proceso de consulta es establecido por el PNUD, si se aplica en forma sistemática y decidida, debería constituir un adelanto importante en la solución del difícil problema de la determinación de las prioridades regionales para la cooperación técnica. Este proceso debería resultar especialmente provechoso para la racionalización del sistema de desarrollo de las instituciones regionales, al que está dedicado principalmente este informe.

88. Las instituciones multinacionales regionales varían considerablemente en cuanto a sus intereses sustantivos, cualquiera de los cuales puede tener alta prioridad en un momento dado y en una región determinada. No obstante, cualquiera que sea el carácter de esos intereses, hay ciertos factores que tienen especial importancia para la determinación de la prioridad relativa de esas instituciones en el suministro de asistencia del sistema de las Naciones Unidas. Estos factores revisten especial importancia cuando hay conflicto entre las diversas propuestas para el suministro de asistencia a instituciones cuyo ámbito y programas son análogos.

89. El Inspector opina que se debe dar siempre prioridad a la asistencia a las instituciones que reciben mayor interés y apoyo de los países participantes, pues ésa es la mejor garantía de eficacia y autosuficiencia. Dichas instituciones se caracterizarán normalmente por la autogestión, bajo la dirección de una junta intergubernamental, y la autofinanciación mediante contribuciones convenidas por los países participantes.

90. Al margen de estas consideraciones fundamentales de la participación de los gobiernos en la administración y apoyo financiero de las instituciones regionales, hay algunas otras consideraciones de gran importancia para la determinación de prioridades de asistencia del sistema de las Naciones Unidas. Entre estas consideraciones figuran el número de países a que prestan servicios las instituciones (en general, cuantos más, mejor, siempre que el interés de los gobiernos sea firme y claro) y el carácter de los países atendidos: las instituciones que

^{15/} DP/435, Informe del Administrador sobre Planificación de Programas, 13 de marzo de 1980.

se ocupan de problemas de los países menos adelantados, más gravemente afectados, sin litoral e insulares en desarrollo tendrán evidentemente prioridad, suponiendo también en este caso que haya un interés real por parte de los gobiernos interesados.

91. Una forma especial de cooperación institucional multinacional que merece consideración prioritaria a los efectos de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas es la red regional que incluye acuerdos de vinculación bilateral o multilateral o los acuerdos de cooperación general entre varias instituciones nacionales que trabajan en esferas conexas. Esas redes tienen la ventaja de permitir la participación directa de los gobiernos a nivel nacional, añadiéndose a ella la colaboración que se presta a través de las dependencias regionales de coordinación. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden ayudar eficazmente a estas dependencias recurriendo a los fondos de los programas regionales.

92. En casos de necesidad especial, por ejemplo, cuando se trata de países menos adelantados, también se podría examinar la posibilidad de usar los fondos de los programas regionales para fortalecer las instituciones nacionales que forman o formarán parte de redes regionales.

Condiciones y requisitos previos de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas

93. Como se indicó anteriormente, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han desarrollado una serie de procedimientos ad hoc para tramitar las solicitudes de asistencia a las instituciones multinacionales y determinar las condiciones en que se ha de prestar esa asistencia. En consecuencia, las siguientes sugerencias se limitan a los problemas básicos con que se tropieza, con referencia, en su caso a las prácticas actuales de las organizaciones. Hay dos series de principios que se examinan por separado: uno se refiere a la asistencia misma y la forma óptima en que puede prestarla el sistema de las Naciones Unidas, mientras que el otro se refiere a las características (constitución, organización y administración) de la institución regional para la que se pide asistencia.

94. Una institución multinacional es por definición un órgano intergubernamental cuya existencia y actividades dependen de los países participantes. No obstante, el apoyo prestado por una organización de las Naciones Unidas con recursos internacionales supone una asociación y un compromiso que deben basarse en principios objetivos que indiquen claramente la responsabilidad que tiene dicha organización de ayudar a lograr el máximo beneficio del proyecto. Una vez aprobada la asistencia, las contribuciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben combinarse con las contribuciones de los gobiernos participantes; en otras palabras, la institución debe asimilar la asistencia a fin de formar un proyecto integrado único bajo la plena autoridad de los gobiernos patrocinadores.

Programación

95. Las solicitudes de asistencia deben examinarse en el marco de un programa regional oficial que establezca prioridades y estrategias amplias para el uso de los recursos del programa sobre la base de consultas con los gobiernos de los países de la región y, en caso necesario, con otras organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas (como en el caso del PNUD, cuyos procedimientos actuales se esbozan en los párrafos 85 y 86 supra).

96. Al enunciar las prioridades y estrategias directrices, el documento del programa debe indicar la forma en que las políticas generales globales del sistema de las Naciones Unidas deben aplicarse e integrarse con las preferencias expresadas por los gobiernos. El documento debe incluir también una explicación clara de los métodos que se han de seguir para prestar asistencia a las actividades regionales, y especialmente las funciones que han de desempeñar el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos participantes, respectivamente.

Evaluación de solicitudes

97. Una vez que se demuestra que una solicitud de asistencia a una institución multinacional es compatible con las prioridades de un programa regional, la solicitud debe evaluarse detenidamente para determinar sus méritos y su viabilidad. En la evaluación se deben aplicar por lo menos los siguientes criterios.

98. Origen de la solicitud. La solicitud debe proceder directamente de los gobiernos participantes en las instituciones regionales interesadas 16/, y debe transmitirse oficialmente por los canales de comunicación reconocidos; las resoluciones o recomendaciones resultantes de las reuniones de órganos regionales del sistema de las Naciones Unidas (conferencias, grupos de trabajo de expertos, etc.) no bastan en sí mismas para servir como solicitudes, aunque se las puede tomar en cuenta, cuando convenga, para determinar el grado de interés regional en determinadas esferas de asistencia.

99. Información básica. La solicitud debe contener por lo menos la siguiente información como base para la evaluación: i) los objetivos y funciones de la institución propuesta o existente para la que se pide asistencia; ii) la duración y el carácter de la asistencia requerida; iii) el contenido del programa propuesto o existente de la institución (capacitación, investigaciones, servicios de información y de asesoramiento, etc.); iv) el proyecto de presupuesto por programas de la institución para el período para el que se pide asistencia, con una indicación de las fuentes de los fondos requeridos; v) el personal técnico y administrativo ofrecido por los países participantes; vi) los servicios que ha de prestar el futuro país huésped; vii) el carácter de las actividades de la institución 17/.

100. Viabilidad de la institución. La viabilidad a largo plazo de una institución regional es una condición vital para la aprobación de asistencia del sistema de las Naciones Unidas y se debe examinar claramente durante la evaluación de la solicitud. Dicha viabilidad presupone la existencia de un compromiso oficial de cooperación por los países solicitantes, ya sea en forma de un acuerdo intergubernamental en cuanto al estatuto jurídico, gestión y apoyo financiero de la institución o una declaración oficial de acuerdo que tenga el mismo contenido e incluya un compromiso por parte de los países participantes de suministrar los fondos necesarios para sufragar los gastos operacionales ordinarios de la institución, su infraestructura física y otros servicios básicos, y su personal permanente, incluida una administración propia para que la institución pueda funcionar con autonomía.

16/ El PNUD exige que las solicitudes oficiales de asistencia presentadas en el marco de sus programas regionales sean apoyadas por lo menos por dos gobiernos; no obstante en las solicitudes de asistencia a instituciones regionales, normalmente el número sería bastante mayor.

17/ Véase la resolución 21/C/37 de la Conferencia General de la UNESCO (octubre de 1980).

101. Como sugieren los criterios indicados, muchos de los factores que intervienen en la evaluación de solicitudes de asistencia a instituciones regionales son sumamente complejos: su análisis a fondo exigirá generalmente un gran volumen de investigación cuidadosa y de reuniones de todas las partes interesadas, especialmente con los gobiernos participantes. Si las circunstancias lo exigen, las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas deben estar dispuestas a proporcionar personal o consultores para ese fin.

102. En cualquier caso, nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de una evaluación minuciosa. Naturalmente, el proceso debe realizarse tomando debidamente en cuenta la rentabilidad, pero en ninguna circunstancia se lo debe limitar por razones de falsa economía: el tiempo y el dinero ahorrados en evaluaciones precipitadas que den como resultado compromisos desafortunados a proyectos poco viables, representarán finalmente un grave derroche. Eso debe recalcar en forma especial en el caso de instituciones regionales, ya que no siempre es fácil determinar el factor principal para el éxito de sus actividades, a saber, el grado de interés de los países participantes.

Formulación de acuerdos de asistencia^{18/}

103. Técnicamente hablando, la evaluación y la formulación de proyectos son actividades separadas, pero en la práctica los dos procesos pueden combinarse a menudo. Esto es aceptable siempre que quede entendido previamente que el componente de evaluación es decisivo y que puede conducir a una modificación profunda o incluso a la denegación de la solicitud original de asistencia. En cualquier caso, la formulación de acuerdos de asistencia para proyectos regionales, incluidos los relacionados con instituciones regionales, debe hacerse a nivel local^{19/}, es decir, mediante consultas directas sobre el terreno de las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas con los gobiernos participantes, y con la plena participación de los representantes residentes del PNUD en los países correspondientes. Lo dicho en el párrafo anterior respecto de la evaluación de los proyectos se aplica también al proceso de formulación.

104. La planificación seria y cuidadosa de los proyectos es una condición sine qua non para el éxito de la etapa de ejecución; por lo mismo, si la planificación es limitada y desordenada, el resultado inevitable serán muchos problemas, atrasos y fracasos graves. En el caso de instituciones multinacionales regionales, en el proceso de formulación de proyectos se debe prestar atención especial a la definición de las obligaciones de los gobiernos participantes y al establecimiento de relaciones precisas y adecuadas entre dichas instituciones y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que prestar la asistencia.

Suministro de asistencia: gestión y ejecución

105. En el presente informe, el término "proyecto" se usa principalmente en el sentido corriente en el sistema de las Naciones Unidas, con referencia al conjunto de la asistencia prestada a distintas actividades emprendidas por los gobiernos. Naturalmente en un sentido propio, los proyectos son las actividades de los gobiernos propiamente dichas, que la asistencia del sistema de las Naciones Unidas únicamente complementa si bien en aspectos críticos.

^{18/} Más generalmente conocidos en el sistema de las Naciones Unidas como "documentos de proyectos".

^{19/} En el párrafo 102 se estipula que: "Para garantizar la eficacia de la formulación de proyectos, dicha formulación deberá efectuarse en el plano nacional".

106. En un pasado no muy lejano, el concepto de ejecución de los proyectos encerraba la idea de que la organización del sistema de las Naciones Unidas responsable del suministro de apoyo técnico y apoyo administrativo (contratación de expertos y consultores, adquisición de equipo, suministro de becas, etc.) se encargaba también de la gestión del proyecto, exclusivamente o junto con los nacionales encargados de los proyectos -de ahí la expresión "director del proyecto", que se ha usado en muchos casos para designar al experto internacional de categoría superior asignado a un proyecto apoyado por el sistema de las Naciones Unidas.

107. La DCI ha señalado ya, en su Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo 20/, preparado a instancia del Consejo de Administración del PNUD, que ése es un concepto erróneo que no sólo provoca una confusión innecesaria en cuanto a las funciones y responsabilidades, sino que también ha sido un obstáculo a la promoción de la autosuficiencia para el desarrollo, que es el objetivo fundamental de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. El informe en cuestión estaba dedicado principalmente a la cooperación técnica a nivel nacional, pero sus principios se aplican igualmente a la mayor parte de las actividades regionales, incluida la asistencia a las instituciones regionales en especial. Ciertamente, la experiencia indica claramente que uno de los principales defectos de muchas instituciones regionales apoyadas por el sistema de las Naciones Unidas ha sido precisamente su dependencia casi total de las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas en cuanto al suministro de todos los elementos de gestión, así como una gran parte de los costos de funcionamiento y administración. Esta práctica se aparta totalmente del objetivo básico de fomentar la autosuficiencia, y debe terminar.

108. Todas las instituciones regionales que reciben asistencia por primera vez deben estar sujetas desde el principio a la gestión intergubernamental, mientras que las instituciones que ya reciben asistencia deben tomar disposiciones lo antes posible para la gestión intergubernamental, si no lo han hecho ya 21/. Esta disposición crítica debe constar expresamente en los acuerdos de asistencia pertinentes.

109. Como se indica también en el Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo de la DCI, se puede establecer una distinción clara entre gestión gubernamental (o intergubernamental), por una parte, y ejecución gubernamental (o intergubernamental) por otra -entendiéndose aquí por ejecución la contratación y adquisición de servicios prestados normalmente por

20/ JIU/REP/78/3.

21/ La gestión gubernamental -o intergubernamental- no excluye en modo alguno el uso de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para prestar asistencia técnica en la ejecución de las funciones de gestión. En una institución multinacional regional esto puede hacerse mediante el suministro a largo plazo, a corto plazo o en forma intermitente de servicios de asesoramiento sobre gestión. Lo importante es que todos los interesados reconozcan claramente que los propios gobiernos participantes tienen autoridad y responsabilidad globales en materia de gestión.

la organización de las Naciones Unidas encargada del apoyo técnico y la gestión de la asistencia. Aunque la DCI opina que los gobiernos tienen derecho a "ejecutar" en ese sentido, si lo desean (la aplicación, incluida la ejecución, es parte de la función de gestión), pueden también delegar la ejecución de la organización correspondiente del sistema de las Naciones Unidas. En la práctica, la ejecución por la organización del sistema de las Naciones Unidas es ciertamente la norma y no la excepción, probablemente porque los gobiernos lo consideran conveniente 22/. No obstante, se debe permitir que los gobiernos que deseen realizar las funciones tradicionales de ejecución de las organizaciones de las Naciones Unidas en proyectos regionales lo hagan, con la ayuda de la organización correspondiente de las Naciones Unidas cuando sea necesario 23/.

110. Las instituciones multinacionales regionales deberían prestarse especialmente a este método de ejecución si sus estructuras de gestión y administrativa están basadas en la autosuficiencia recomendada en este informe.

Supervisión y actividades complementarias

111. De lo anterior se desprende que la supervisión y las actividades complementarias de las instituciones multinacionales regionales, incluidas las actividades realizadas por la asistencia del sistema de las Naciones Unidas, son aspectos de la gestión y, en consecuencia, son responsabilidad primaria de los gobiernos participantes. No obstante, se debe delegar previamente a un entendimiento pleno entre los gobiernos participantes y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para garantizar el uso más eficaz de los recursos que ha de proporcionar el sistema. Como ocurre que en los acuerdos de asistencia se incluyan disposiciones apropiadas y adecuadas para el control, la evaluación y cualquier actividad complementaria delegada.

112. Cabe señalar que que si los gobiernos lo desean pueden dividir estas funciones de supervisión, por ejemplo, realizando el control y la evaluación de las actividades generales por las instituciones regionales en forma independiente y separada del control y la evaluación de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, hay de cuenta que los objetivos de los gobiernos y de las organizaciones de las Naciones Unidas son o deben ser paralelos y de que las contribuciones de ambos generalmente se combinan en el proyecto, es preferible que el control y la evaluación de ambos aspectos de la actividad se hagan, como un proceso unitario y conjunto si lo desean los gobiernos participantes. En cualquier caso, el control y la evaluación de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas debe ser siempre una actividad cooperativa, proyectada y ejecutada en estrecha consulta entre los gobiernos participantes y las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas.

113. El control y la evaluación son aspectos sumamente importantes de la cooperación técnica; no obstante, el Inspector tiene la impresión de que en general no se les ha prestado suficiente atención en el marco de la asistencia a las instituciones multinacionales. En consecuencia se imponen ciertas observaciones, teniendo especialmente presentes los procedimientos adoptados por el PNUD.

114. La supervisión es la vigilancia constante de la ejecución de una actividad, y su objetivo es lograr que la entrega de los insumos, los programas de trabajo,

22/ Aunque en la política de nuevas dimensiones del PNUD, de 1975, se introdujo la ejecución por los gobiernos, como sustituto de la ejecución por las organizaciones de las Naciones Unidas, hacia fines de 1980 había sólo 40 proyectos nacionales asistidos por el PNUD ejecutados por los gobiernos.

23/ Hacia fines de 1980, el PNUD tenía sólo siete proyectos regionales en ejecución por los gobiernos.

la obtención de los resultados programados y las demás actividades se hagan según lo proyectado. Se trata de una técnica de gestión que debe conducir a medidas correctivas cuando se observen deficiencias.

115. Mediante la supervisión, las organizaciones de las Naciones Unidas deben prever y corregir cualquier discrepancia, tomar nota de los problemas y éxitos, y en caso necesario idear y proponer ajustes oportunos y adecuados para superar las dificultades en la ejecución. Habida cuenta de que este proceso requiere una constante vigilancia de las actividades, sólo se puede garantizar eficazmente mediante disposiciones concretas en el acuerdo de asistencia y en estrecha consulta y cooperación con los gobiernos participantes y la dirección de la institución.

116. En el caso de la asistencia del PNUD para actividades regionales, el proceso de supervisión depende actualmente en alto grado del representante residente en el país huésped -llamado a veces representante principal para el proyecto (RPP). La tarea de dicho funcionario, que se encarga principalmente de reunir y canalizar información, en contacto con las organizaciones correspondientes de las Naciones Unidas y con la asistencia de los representantes residentes en los demás países participantes, consiste al parecer principalmente en mantener a todas las partes interesadas debidamente informadas de la situación del personal internacional del proyecto y de otros aspectos de la ejecución de éste.

117. Para mantenerse al tanto de esos "otros aspectos", el RPP depende en primer lugar de los informes preparados cada seis meses por el jefe del personal internacional del proyecto. El proceso regular de presentación de informes requerido por el Manual de políticas y procedimientos del PNUD es amplio e incluye principalmente: 1) el informe semestral sobre la marcha de los trabajos mencionado, que el RPP debe enviar a la sede del PNUD junto con sus propias observaciones; 2) el informe que el organismo de ejecución puede presentar como suplemento del informe semestral; 3) el informe sobre el examen de mitad del período; iv) el proyecto de informe definitivo por el jefe del equipo preparado para su examen cuatro meses antes de la terminación de las actividades operacionales del proyecto; y v) el informe de evaluación final preparado por el RPP sobre los resultados finales de la asistencia y las recomendaciones pertinentes.

118. No obstante, en muchos casos de asistencia del PNUD a instituciones regionales, este sistema de presentación de informes no ha funcionado satisfactoriamente y, en consecuencia, ha habido que emprender una serie de misiones especiales de examen sumamente costosas.

119. Otro mecanismo utilizado para supervisar la ejecución de proyectos asistidos por el PNUD es la revisión tripartita, que debe hacerse por lo menos anualmente. Estas reuniones de los gobiernos participantes, las organizaciones técnicas interesadas de las Naciones Unidas y el PNUD son organizadas por el RPP, y la mayor parte de lo tratado en ellas se base en el informe del RPP sobre la marcha del proyecto, teniendo en cuenta el último informe semestral sobre la marcha de los trabajos y cualquier otra información pertinente sobre problemas, obstáculos y logros. El RPP distribuye luego el informe sobre la revisión tripartita junto con sus propias observaciones. El RPP convoca también una revisión tripartita final para examinar el proyecto de informe definitivo.

120. Este sistema es ciertamente valioso por las oportunidades que brinda para el intercambio de opiniones sobre todos los aspectos de la ejecución del proyecto y ha resultado un instrumento útil para el examen, la evaluación general y la información; no obstante, no basta por sí sólo para satisfacer todos los requisitos de la función de supervisión.

121. En el caso de la asistencia del PNUD, parece que el proceso de supervisión se podría fortalecer aún más preparando mejor los documentos del proyecto (por ejemplo, los acuerdos de asistencia) como marco básico para orientar y garantizar el control, y mejorando la capacidad de supervisión de las organizaciones técnicas del sistema de las Naciones Unidas, que deben tener la capacidad especializada sustantiva necesaria para formular juicios sobre la calidad de la asistencia y su utilización adecuada. El suministro oportuno de los insumos de la asistencia es en sí una condición importante para la ejecución con éxito, pero no es menos importante formular juicios acertados sobre la calidad de los insumos: este aspecto de la supervisión, que se asemeja a la evaluación, deja actualmente mucho que desear.

122. En consecuencia, el proceso de supervisión, incluidos los correspondientes procedimientos de revisión y presentación de informes, debe basarse en métodos mejorados para conseguir mejor asistencia y la introducción de soluciones innovadoras siempre que sea necesario. Si la supervisión indica que los objetivos de una institución o de la asistencia que le han prestado las Naciones Unidas requieren examen y reformas, se puede iniciar una evaluación total.

123. La evaluación es un proceso destinado a determinar de la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficacia y el impacto de las actividades habida cuenta de sus objetivos. Se puede facilitar este proceso con datos fiables obtenidos gracias a la supervisión y otras actividades de notificación y revisión.

124. La evaluación puede beneficiarse considerablemente de las actividades previas de supervisión y revisión, especialmente si, como ya se ha sugerido, dichas actividades se organizan más sistemáticamente, con la participación activa de los encargados de la gestión del proyecto. No obstante, en general, la evaluación dará resultados óptimos cuando la realicen personas o equipos independientes de los encargados de la gestión de la actividad que se evalúe.

125. La evaluación debe ser la principal tarea y responsabilidad de los encargados de la gestión del proyecto, es decir, de los gobiernos participantes, a través de la estructura orgánica que hayan creado para una institución multinacional. El órgano administrativo de una institución debe tener facultades para pedir asistencia en la evaluación a la organización correspondiente de las Naciones Unidas y para recurrir a especialistas externos. Rara vez será necesario evaluar sólo la contribución del sistema de las Naciones Unidas al proyecto, habida cuenta de que esa asistencia no conduce por sí sola al logro de los objetivos del proyecto. La supervisión bastará generalmente para controlar la oportunidad y la calidad de las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas al proyecto.

126. El enfoque sustantivo de la evaluación variará naturalmente, según el carácter de las instituciones regionales de que se trate, pero hay ciertos puntos comunes de concentración. Un aspecto importante que hay que comprobar es la situación de la propia esfera de actividad de la institución, pues la evaluación de una institución de formación e investigación es principalmente un problema de eficacia desde un punto de vista técnico. Tienen suma importancia los objetivos de las instituciones y la correspondiente asistencia del sistema de las Naciones Unidas -de aquí la importancia crítica de definir claramente

dichos objetivos en el acuerdo de asistencia^{24/}. Suponiendo que esto ya se haya hecho en el acuerdo de asistencia, se puede preparar una lista complementaria de comprobación a fin de contar con un marco amplio de referencia para la evaluación.

127. En dicha lista adicional de comprobación podrían figurar las siguientes preguntas:

- ¿Está la institución reuniendo y analizando información, haciendo proyecciones y formulando propuestas de sustitución para mejorar la capacidad técnica propia de los países de la región?
- ¿Es la institución capaz de ayudar a sus países miembros a organizar y utilizar canales multilaterales para asistencia mutua e intercambio, al margen de las corrientes bilaterales de cooperación técnica?
- ¿Está la institución en condiciones de ayudar a sus países miembros en sus relaciones con el mundo desarrollado?
- ¿Está la institución en condiciones de ayudar a preparar y apoyar servicios nuevos en la región para fomentar la cooperación e intensificar los intercambios de información, conocimientos y habilidades?
- ¿Está la institución en condiciones de contribuir a la coordinación de instituciones nacionales con intereses sustantivos comunes, establecer arreglos de vinculación y formación de redes, y compartir experiencia, información y resultados?
- ¿Desempeña la institución una función importante en la introducción de soluciones innovadoras para los problemas socioeconómicos del desarrollo y en la contribución para la aplicación de políticas y estrategias básicas de la comunidad internacional, especialmente respecto de la promoción de la autosuficiencia nacional y colectiva? ^{25/}

128. Los conceptos de evaluación del PNUD se enuncian en el Manual de políticas y procedimientos del PNUD y en resumen incluyen los siguientes elementos:

- revisión del diseño del proyecto;
- evaluación del progreso logrado en relación con los calendarios y metas previstos;
- evaluación de resultados en términos de los objetivos del proyecto;
- identificación de factores que facilitaron u obstaculizaron el logro de los objetivos del proyecto;
- recomendaciones relativas al futuro del proyecto o a un posible proyecto sucesor, incluidas propuestas para contrarrestar los factores que influyan adversamente en la eficacia del proyecto.

^{24/} A ese respecto, véanse los informes 77/1 y 79/2 de la DCI. Véanse también, F. M. Katz, Guidelines for evaluating a training programme for health personnel (Ginebra, 1978), Organización Mundial de la Salud, y Procedimientos para preparación y evaluación de proyectos de la OIT (Ginebra, junio de 1979), Oficina Internacional del Trabajo.

^{25/} Esta lista de comprobación es solamente ilustrativa: el número y el carácter de las preguntas que se han de incluir dependerá naturalmente del ámbito, las funciones y el alcance sustantivos de la institución que se evalúa.

Esos elementos pueden constituir ciertamente una base para la evaluación de las instituciones intergubernamentales regionales, pero deben ser ampliados para que su utilidad sea óptima. A este respecto puede recurrirse a la lista complementaria de comprobación sugerida en el párrafo anterior.

129. Lo ideal sería identificar las actividades complementarias necesarias para mantener el impacto de la asistencia a una institución regional en el momento de la formulación del proyecto y reflejarlas en el acuerdo de asistencia. Si esto no es posible, los gobiernos participantes deberían identificar las necesidades en materia de actividades complementarias durante la ejecución del proyecto. En cualquier caso, en el informe definitivo o en los estudios de evaluación se deben aclarar esas necesidades.

130. Las actividades complementarias podrían llevarse a cabo mediante acciones independientes de la institución y sus gobiernos patrocinadores o con asistencia de las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas. En este caso, cualquier apoyo nuevo de las organizaciones de las Naciones Unidas tendría que ajustarse naturalmente a las prioridades de los programas regionales y a los fondos disponibles de la correspondiente organización del sistema de las Naciones Unidas.

131. Aunque con frecuencia se olvida, esta actividad complementaria es a menudo crítica, especialmente en el caso de las instituciones regionales cuyos objetivos incluyen la promoción o la preparación de inversiones de capital y la cooperación con instituciones financieras.

132. El cumplimiento efectivo de las condiciones y los requisitos previos indicados -especialmente por lo que respecta a la programación y preparación de proyectos, apoyo, supervisión y actividades complementarias- exigirá un esfuerzo adicional considerable al sistema de las Naciones Unidas especialmente a los representantes residentes del PNUD y a los funcionarios de sus oficinas que se ocupan de las distintas instituciones regionales que reciben apoyo del sistema.

133. El inspector opina que se debe estudiar a fondo y cuanto antes la cuestión de fortalecer las oficinas exteriores del PNUD para permitirles desempeñar un papel central más activo y creador en la ardua tarea de cimentar el apoyo proporcionado por el PNUD y otras organizaciones de las Naciones Unidas para el fomento de instituciones multinacionales regionales, así como a otras actividades regionales de cooperación técnica.

Carácter y duración del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales

134. El carácter y la duración del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones regionales figuran entre los aspectos más críticos por lo que respecta a la viabilidad de las instituciones y a la eficacia de la propia asistencia. En el pasado, se ha establecido un gran número de instituciones regionales sobre la base de una dependencia considerable de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para sufragar los costos de sus operaciones permanentes, así como sus gastos en programas sustantivos. Con frecuencia se ha explicado ese enfoque diciendo que los recursos del sistema de las Naciones Unidas representaban simplemente "capital inicial" para poner en marcha las instituciones, con el razonamiento -explícito o implícito- de que después de un cierto período preparatorio (por ejemplo, tres a cinco años), las instituciones se bastarían a sí mismas, o por lo menos habrían progresado considerablemente en esa dirección.

135. En la práctica, estas expectativas generalmente han resultado eufóricas y, en consecuencia, en todas las regiones en desarrollo atendidas por el sistema de las Naciones Unidas hay un número considerable de esas instituciones que no sólo han dependido de los recursos de las Naciones Unidas durante muchos años -quince o más en ciertos casos sino que no dan signos de progresar hacia la independencia financiera. En esos casos, es bastante claro que de retirarse el apoyo del sistema de las Naciones Unidas las instituciones simplemente dejarían de existir: la realidad puede estar parcialmente oculta por ciertas medidas tales como "fases" adicionales o "períodos complementarios" de asistencia; no obstante, estas medidas no pueden ocultar el hecho de que actualmente esas instituciones no están más cercanas a la autosuficiencia presupuestaria que cuando se crearon. Es claro que esa situación se aparta casi totalmente del objetivo del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, y además representa un obstáculo cada vez mayor para que el sistema dedique lo más eficazmente posible sus recursos a un apoyo diversificado a instituciones regionales nuevas requeridas por la rápida evolución de las necesidades de los países en desarrollo 26/.

136. El Inspector opina que la solución fundamental es la aplicación firme del principio central repetido en este informe, a saber, que como regla general, las instituciones regionales que reúnan los requisitos para recibir apoyo del sistema de las Naciones Unidas deben ser establecidas y básicamente financiadas por sus gobiernos participantes, en vez de ser creadas por el propio sistema de las Naciones Unidas y presentadas luego nominalmente como empresas de cooperación multinacional. A ese respecto, hay que hacer una distinción importante entre los dos tipos principales de gastos que implica el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones multinacionales regionales.

137. Gastos generales e institucionales. Estos gastos incluyen los gastos de gestión y administración durante períodos prolongados e ininterrumpidos. Gastos de ese tipo son los del órgano rector, los de la plantilla básica, los gastos en edificios, suministros y equipo de oficina, servicios públicos, vehículos, etc. En los proyectos nacionales que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas, normalmente estos gastos los sufragan totalmente los distintos gobiernos interesados. La misma política debe aplicarse a las instituciones multinacionales, y los gastos deben sufragarlos todos los países participantes con arreglo a una fórmula convenida de participación en los gastos. En consecuencia, no cabría duda de que las instituciones pertenecientes a un grupo de países participantes tendrían una fuente asegurada para satisfacer sus necesidades financieras ordinarias. Naturalmente, podrían aceptarse las contribuciones únicas que los programas bilaterales u otros programas de ayuda pudieran hacer para partidas tales como edificios o equipo. No obstante, sería preferible que las contribuciones externas hechas durante períodos de varios años se dedicasen a actividades de los programas, tales como la capacitación.

138. Gastos de los programas. Los gastos de los programas están relacionados directamente con el programa aprobado y son proporcionales a la magnitud del mismo. Estos gastos pueden ampliarse o reducirse cada año de acuerdo con las exigencias del programa y la disponibilidad de fondos. Los gastos de los programas se usarían para fines tales como conferencias de especialistas externos,

26/ El Consejo de Administración del PNUD reconoció francamente el problema, en 1977, cuando "muchos miembros previnieron contra la falta de otras fuentes posibles adecuadas de apoyo financiero para los institutos regionales, lo cual a menudo significaba que el PNUD quedaba obligado a apoyar a estos institutos durante un tiempo indefinido o entrañaba el riesgo de que cesaran sus operaciones" (Informe del Consejo de Administración, 23º período de sesiones, página 43).

capacitación, becas, equipo de demostración o experimental, publicaciones, etc. No tendría mucho objeto hacer gastos institucionales si los fondos para los gastos de los programas fuesen insuficientes para permitir a la institución ejecutar un programa de trabajo útil. En consecuencia, conviene que cada institución busque fuentes seguras para financiar sus gastos de los programas. La fuente principal pueden ser muy bien las contribuciones de los gobiernos participantes, pero a menudo se dispondrá de otras fuentes. Entre éstas figuran naturalmente la asistencia del sistema de las Naciones Unidas. La eficacia de esta asistencia sería máxima y su aprobación más probable si estuviera directamente relacionada con el logro de objetivos para los que se haya fijado un plazo en el programa de las instituciones.

139). El Inspector reconoce que puede haber circunstancias especiales en las que sea realmente necesaria una contribución de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para sufragar gastos esencialmente institucionales, a fin de dar impulso inicial a una institución regional, que por lo demás sea viable. Por ejemplo, se pueden necesitar fondos para obtener asistencia en la planificación del programa de la institución, o para redactar o negociar un instrumento jurídico o estatuto que sirva de base jurídica de la institución, o para objetivos igualmente críticos. En consecuencia, si se solicita asistencia del sistema de las Naciones Unidas para esos fines, cada caso debe examinarse individualmente.

140. No obstante, las condiciones de la asistencia deben establecerse con gran cuidado en esos casos a fin de evitar el riesgo de que se perpetúe la participación del sistema de las Naciones Unidas en la financiación de las instituciones. También pueden justificarse algunas excepciones en el caso de países menos adelantados o que sufran alguna otra grave desventaja y participan en instituciones regionales: sus contribuciones o los presupuestos operacionales de las instituciones podrían ser subvencionadas por el sistema de las Naciones Unidas, en caso de demostrarse la necesidad; pero también en este caso sólo en condiciones cuidadosamente definidas y por tiempo ilimitado.

141. La necesidad de prestar escrupulosa atención a la cuestión de la financiación de las instituciones multinacionales regionales y de proceder con sumo cuidado en la determinación y definición de las obligaciones presupuestarias de los participantes, tanto por parte de los gobiernos como del sistema de las Naciones Unidas, tiene primordial importancia para la viabilidad a largo plazo de dichas instituciones. La experiencia del sistema de las Naciones Unidas ha demostrado claramente que en esta esfera, como en otras muchas de la actividad humana, la mejor prueba de interés en una empresa determinada y de dedicación a ella, es la buena disposición demostrada a participar equitativamente en sus gastos.

Apoyo técnico del sistema de las Naciones Unidas mediante la interacción

142. Se reconoce que la capacitación técnica y el intercambio de conocimientos y experiencias son requisitos importantes para un desarrollo viable. Las instituciones multinacionales regionales que funcionan como instrumentos clave en estas esferas deben recibir apoyo técnico por todos los medios de que dispone el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Cuando los gobiernos soliciten ese apoyo, éste debe basarse, en el mayor grado posible, en un enfoque integrado, tomando plenamente en cuenta todos los recursos del sistema de las Naciones Unidas en la esfera sustantiva de que se trate.

143. Los departamentos técnicos de los organismos especializados, los centros mundiales de las Naciones Unidas, las comisiones regionales y otros órganos de las Naciones Unidas deben participar productivamente en ese proceso aportando

insumos sustantivos, facilitando la cooperación entre instituciones y ayudando a mantener la cooperación ^{27/}. Aparte de los beneficios que puede proporcionar a las instituciones regionales, esa interacción y coordinación es sumamente importante para la mayor eficacia de la programación de la totalidad del esfuerzo de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas a fin de evitar las duplicaciones y proliferaciones innecesarias de proyectos y establecer un sistema coordinado rentable, aprovechando al máximo la capacidad disponible en el sistema de las Naciones Unidas y en el mundo en desarrollo.

144. El apoyo prestado por las dependencias técnicas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y por los centros mundiales de investigación y capacitación del sistema de las Naciones Unidas será especialmente oportuno por lo que respecta a la evolución, a nivel de las instituciones regionales, de enfoques innovadores ensayados internacionalmente para la solución de problemas críticos de desarrollo y para la adaptación regional de las políticas y estrategias mundiales del sistema. A este respecto, hay que tener presente que las instituciones multinacionales regionales se ocupan principalmente del suministro de formación práctica basada en la investigación aplicada; en consecuencia, dichas instituciones no están generalmente en condiciones de dedicar recursos a actividades de investigación fundamental o teórica y deben recibir dicha información de otras fuentes.

145. Las conexiones mundiales y regionales requeridas para los fines mencionados pueden organizarse a través de la infraestructura existente del sistema de las Naciones Unidas. A nivel regional, las oficinas regionales de los organismos especializados y sus representantes, las oficinas de los representantes residentes del PNUD y las comisiones regionales pueden desempeñar funciones importantes en esa esfera.

146. Las comisiones regionales están en condiciones especialmente privilegiadas para estimular la interacción consultiva (incluida la promoción de la CTPD) y pueden intensificar provechosamente de muchas maneras su apoyo a las instituciones multinacionales regionales y atentar contra su autonomía.

147. El CAC puede prestar también una ayuda importante supervisando y alentando todas las actividades entre organismos encaminadas al fortalecimiento de la acción coordinada de este tipo.

4. Establecimiento de instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica

Consideraciones básicas

148. La cooperación técnica internacional mediante instituciones multinacionales que reciban asistencia del sistema de las Naciones Unidas se debe organizar de manera que dé resultados satisfactorios al menor costo posible. No hay soluciones universales ni fórmulas precisas que puedan recomendarse con ese fin; en

^{27/} La reunión anual de directores de instituciones de formación e investigación que reciben asistencia de las Naciones Unidas es un paso encomiable en este sentido, aunque desde un punto de vista sustantivo es todavía insuficiente en términos de cooperación y programación conjunta (JIU/REP/79/18, párrs. 65 a 71).

El plan a plazo medio para 1977-1982 de la UNESCO incluye un conjunto bastante amplio de actividades encaminadas a la promoción del intercambio de información y la cooperación en materia de educación, capacitación, ciencia y tecnología, a nivel regional e interregional.

consecuencia, al examinar los requisitos básicos para la organización y la gestión con éxito de esas instituciones en la siguiente sección del informe se tratará de evitar cualquier sugerencia sobre un perfil ideal.

149. Este enfoque es tanto más necesario cuanto que los intereses sustantivos y el ámbito geográfico de esas instituciones -para no mencionar su ambiente socio-económico y cultural- son tan variados que hacen que la mayor parte de las generalizaciones carezcan casi totalmente de valor. No obstante, la experiencia acumulada dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas indica que hay algunas condiciones críticas para el éxito que tienen aplicación general.

150. Dichas condiciones se refieren en líneas generales a la génesis y la constitución de las instituciones como iniciativas y responsabilidades multinacionales; la pertinencia de los objetivos y actividades; la idoneidad de su estatuto jurídico y sus fuentes de financiación; el carácter de su gestión; la calidad de su personal y su eficacia como instrumentos de CI'PD.

Alcance y objetivos. Dimensión, aceptación e impacto

151. Desde un punto de vista sustantivo, una institución regional puede ocuparse de cualquier sector o aspecto del desarrollo al que asignen alta prioridad los países participantes. La gama de posibilidades de cooperación técnica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es tan amplia como el campo de actuación del sistema de las Naciones Unidas. Por lo que respecta a la asistencia financiera, las prioridades del sistema de las Naciones Unidas para la financiación de programas regionales pueden ciertamente imponer limitaciones al alcance de la asistencia.

152. No obstante, hay que establecer una distinción importante entre el alcance de una institución regional y el de la asistencia que se les presta. Las instituciones regionales tienen -o deben tener- su propia gama de intereses establecidos independientemente, y dichos intereses pueden rebasar con mucho el alcance de las prioridades de los programas regionales en las organizaciones de las Naciones Unidas. No es necesario que las instituciones regionales se ajusten exactamente a las prioridades de las organizaciones para que puedan solicitar asistencia, especialmente si se considera que toda asistencia prestada se convertirá simplemente en un aspecto integrante de los propios programas de las instituciones.

153. En cuanto a su ámbito geográfico o físico, cabe prever también diferencias considerables según las necesidades regionales, subregionales o tipológicas especiales, tales como las del Caribe, el Pacífico meridional, los países africanos de habla inglesa y los de habla francesa, los países menos adelantados y los países sin litoral, las agrupaciones de países participantes en programas de integración, etc. A este respecto, el Inspector considera que en el futuro se debe prestar mayor atención a las ventajas de los diversos tipos de enfoques subregionales, habida cuenta de que al parecer actualmente no se atienden adecuadamente las necesidades registradas a esos niveles. Por el contrario, el apoyo prestado por las organizaciones de las Naciones Unidas a instituciones multinacionales regionales se concentra al parecer indebidamente en tipos de actividades muy generalizadas y relativamente académicas.

154. Los enfoques subregionales, cuando son viables, tienen la ventaja de permitir aquilatar mejor los intereses prácticos compartidos por los países participantes y brindar más oportunidades de concentrarse en los programas de instituciones multinacionales interesadas.

155. Las cuestiones relativas a las dimensiones y la magnitud institucionales tienen fundamental importancia y están parcialmente relacionadas con el problema de si una institución determinada adopta un enfoque monovalente o polivalente. Esta cuestión se examinará posteriormente en más detalle en relación con el problema de las funciones institucionales. Por ahora basta señalar que las conclusiones de la DCI 28/ parecen indicar la conveniencia de adoptar un enfoque polivalente en la mayoría de las instituciones multinacionales regionales, habida cuenta de la creciente complejidad de la situación en materia de desarrollo en el mundo actual y futuro, y las contribuciones que pueden hacer las instituciones regionales a la solución económica de problemas complejos.

156. Estos resultados sólo se pueden alcanzar si las instituciones logran un alto grado de aceptación y un impacto considerable sobre el desarrollo en los países participantes, y esos objetivos sólo se pueden alcanzar si las instituciones tienen una influencia, una calidad y una gama de recursos adecuada para las tareas que deben realizar.

157. A este respecto, el Inspector tiene la impresión de que, en las circunstancias actuales, la creación de esa "masa crítica" de recursos a fin de alcanzar el impacto adecuado sobre los principales problemas de desarrollo, está obstaculizada por un cierto grado de duplicación entre las instituciones regionales, que a veces tienen títulos distintos pero programas de contenido muy parecido. Esto tiende a crear una competencia innecesaria por los escasos recursos financieros y profesionales, lo cual no sólo es antieconómico sino que desvía considerablemente de los objetivos que podrían haberse alcanzado mediante una juiciosa concentración de recursos 29/.

158. El Inspector opina que es ciertamente preferible contar con un número limitado de instituciones regionales bien dotadas y bien definidas que tengan influencia real en sus esferas de actividades designadas que una profusión de instituciones pequeñas, dotadas inadecuadamente de fondos y personal, en competencia entre ellas e incapaces de desempeñar su necesaria función directriz.

Carácter de la institución. Marco jurídico

159. En el contexto del sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas se pueden distinguir cinco tipos de instituciones regionales:

- i) Instituciones nacionales que presten servicios multinacionales sobre la base de uno o varios acuerdos entre los gobiernos interesados y para las que se solicita el apoyo del sistema de las Naciones Unidas dentro del marco de un programa regional;
- ii) Instituciones regionales establecidas en virtud de acuerdos entre una organización de las Naciones Unidas y varios gobiernos, con apoyo financiero prestado por organizaciones de las Naciones Unidas con cargo a fondos en fideicomiso;

28/ Véase el capítulo 2 supra.

29/ La reciente consolidación e integración de los cuatro institutos regionales de Asia y el Pacífico, con el acuerdo de los gobiernos participantes, es un buen ejemplo de la nueva política del PNUD en este sentido.

- iii) Instituciones regionales establecidas independientemente por varios gobiernos que presentan luego una solicitud de asistencia a una organización de las Naciones Unidas;
- iv) Consorcios de instituciones nacionales establecidos como redes regionales reconocidas por los gobiernos participantes que luego solicitan asistencia al sistema de las Naciones Unidas;
- v) Combinaciones de algunas o de todas las categorías mencionadas sobre la base de vinculación o de acuerdos de cooperación entre dos o más de ellas y que da también como resultado una solicitud de apoyo al sistema de las Naciones Unidas.

160. Cada uno de esos tipos puede subdividirse según el contenido de los programas, las relaciones de trabajo, los niveles de especialización, el ámbito geográfico, etc. No obstante, los tipos mencionados en los apartados i) a v) supra bastan para brindar un marco a todas las decisiones prácticas sobre el suministro de apoyo financiero del sistema de las Naciones Unidas. Ocasionalmente, el tipo de institución indicado en el apartado ii) puede constituirse como instrumento de la organización pertinente de las Naciones Unidas.

161. El interés principal de este estudio es la asistencia prestada a los tipos i) a iii) tal como se los ha definido en el contexto de la CTPD, pues actualmente los otros son raros y excepcionales.

162. Las instituciones multinacionales regionales que deseen recibir la asistencia del sistema de las Naciones Unidas deben estar establecidas jurídicamente en virtud de un instrumento oficial de acuerdo firmado o refrendado de alguna otra manera por los gobiernos de los países que proyectan participar en sus actividades. En dicho acuerdo se debe establecer la existencia jurídica de la institución y las responsabilidades de los países participantes en cuanto a su funcionamiento y actividades.

163. Las consideraciones principales al definir el estatuto jurídico de la institución se refieren a las disposiciones en cuanto a su gestión y financiación por los gobiernos participantes. Hay factores adicionales que habrá que tomar en cuenta y que varían de una institución a otra, a saber, los objetivos, la ubicación de la sede, la estructura del órgano rector, etc.; no obstante, en las condiciones jurídicas básicas se debe definir en todos los casos a la institución como órgano de propiedad, gestión y financiación intergubernamental con estatuto jurídico propio. Esas y otras condiciones deben estar claramente indicadas en el instrumento jurídico por el que se crea la institución en cuestión.

164. Un gran número de instituciones regionales apoyadas por el sistema de las Naciones Unidas han sido creadas al parecer no conforme al estatuto jurídico convenido intergubernamentalmente que se acaba de mencionar, sino únicamente o principalmente sobre la base de un acuerdo de asistencia con la organización o las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas. Como se explica más adelante en el presente estudio, esto ha ocasionado a menudo problemas muy graves en cuanto a la autonomía y la viabilidad de las instituciones.

165. Las organizaciones de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, fuente principal de financiación de la cooperación técnica con instituciones regionales, reconocen cada vez más la inconveniencia de esa situación, y en muchos casos se está tratando de corregir las dificultades alentando a los gobiernos participantes a celebrar ex post facto los acuerdos jurídicos necesarios. Estos esfuerzos, si bien tardíos, son provechosos, y el Inspector recomienda que se aceleren e intensifiquen para abarcar todas las instituciones regionales a las que los gobiernos participantes pueden prestar el apoyo necesario.

166. No hay duda de que la utilidad y la eficacia finales de una institución regional están íntimamente relacionadas con el grado de interés manifestado por los gobiernos y este interés se refleja con la mayor claridad en su deseo de asumir la responsabilidad oficial de la existencia de la institución.

Autonomía y viabilidad de la institución. Fuentes de financiación

167. Las características esenciales de una institución regional autónoma son haber sido establecida y reconocida legalmente por los gobiernos participantes, tener su propio órgano rector que represente a dichos gobiernos, una autoridad ejecutiva investida de las facultades necesarias para la adopción de decisiones y la administración general, y una fuente regular y adecuada de ingresos proporcionada por los gobiernos participantes.

168. Estas condiciones de viabilidad a largo plazo son indispensables en todo caso, y especialmente por lo que respecta a la asistencia del sistema de las Naciones Unidas, habida cuenta de que sirven para establecer la relación adecuada entre la institución como empresa y responsabilidad intergubernamental y la organización que presta la asistencia, cuyas funciones son temporales y subordinadas. Para decirlo con más exactitud en el estilo del sistema de las Naciones Unidas, estas condiciones sirven también para definir a la institución como proyecto por derecho propio, en relación con el cual, cualquier actividad del sistema de las Naciones Unidas -independientemente de su necesidad crítica- es puramente accesoria 30/.

169. Este punto es tan fundamental que merece ulterior explicación, habida cuenta de que (como indicó la DCI en otro contexto) 31/ las organizaciones de las Naciones Unidas han tendido en el pasado a usar el término "proyecto" principalmente para las actividades de asistencia en sí mismas y no en el sentido básico de actividades gubernamentales a las que se presta dicha asistencia. Esta ambigüedad ha contribuido a crear muchas complicaciones y dificultades en la identificación, formulación y ejecución de los proyectos apoyados por el sistema de las Naciones Unidas, habida cuenta de que no aclara la cuestión esencial de a quién corresponde precisamente la responsabilidad del control y la dirección de los proyectos. A decir verdad, esta ambigüedad ha llevado con frecuencia a las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas a la conclusión de que esa responsabilidad les corresponde a ellas y no a los gobiernos que reciben asistencia.

170. Los malentendidos a este respecto han sido tan numerosos y difundidos que en la versión actual del Manual de políticas y procedimientos del PNUD se destaca desde el principio la importancia de definir la relación correcta, señalando que un proyecto debe entenderse:

"esencialmente como una empresa del gobierno que si bien conserva la responsabilidad básica del mismo, recaba asistencia del sistema de las Naciones Unidas para su formulación y aplicación." 32/

30/ El concepto de autonomía financiera se refiere aquí a la existencia jurídica de la institución como empresa gubernamental y no tiene ninguna relación con las nociones éticas que pudieran formularse respecto de los objetivos de las fuentes externas de asistencia financiera.

31/ JIU/REP/78/3.

32/ Manual de políticas y procedimientos del PNUD, sección 3411.

171. Esta actitud del PNUD se refiere concretamente a los proyectos por países; no obstante, el Inspector opina que se aplica igualmente a los proyectos regionales, incluidos los relativos a instituciones multinacionales. A ese respecto, cabe señalar que el PNUD espera y estipula con razón que los gobiernos huéspedes interesados se hagan cargo totalmente de los gastos operacionales permanentes (incluidos especialmente el suministro y remuneración de todos los funcionarios gubernamentales) de los proyectos de país asistidos por el PNUD.

172. Las consecuencias de esta política por lo que respecta a las instituciones multinacionales regionales asistidas por el PNUD o por otras organizaciones de las Naciones Unidas se explicaron con detalle en los párrafos 134 y 135 y se volverán a examinar a continuación. El Inspector toma nota con satisfacción de que el PNUD está tratando progresivamente de someter a los mismos criterios la asistencia para proyectos multinacionales regionales.

173. Suponiendo que una institución regional esté constituida jurídicamente como se ha indicado, el suministro de asistencia por una organización de las Naciones Unidas a instancia de los gobiernos participantes no puede alterar su estatuto autónomo. La institución tiene carácter de entidad gubernamental bajo la responsabilidad total de los países participantes, y la organización de las Naciones Unidas no puede ser más que un participante temporal e invitado en las actividades de la institución, aun cuando -a instancia de los gobiernos interesados, se puede solicitar su asistencia en relación con cualquier aspecto o todos los aspectos de dichas actividades, incluidos los de gestión, ejecución, supervisión y evaluación, y hasta se la puede invitar a ser miembro ex officio del órgano rector de la institución.

174. La cuestión de la autonomía tiene consecuencias críticas sobre la viabilidad financiera de las instituciones multinacionales regionales. Este aspecto requiere especial atención en vista de la marcada tendencia de muchas de esas instituciones, establecidas sin marcos jurídicos adecuados y, en consecuencia, sin los ingredientes esenciales de autonomía, a depender permanentemente del sistema de las Naciones Unidas para seguir existiendo. Para evitar situaciones de ese tipo, en el instrumento jurídico por el que se cree una institución regional como entidad intergubernamental se debe prever expresamente su presupuesto ordinario sobre la base en un calendario convenido para el pago de las contribuciones por los países participantes.

175. La distribución o la composición del presupuesto ordinario puede variar ampliamente según el alcance y las funciones de la institución de que se trate, pero en principio se deben incluir las siguientes partidas: i) remuneración de todo el personal permanente del cuadro orgánico, incluidos el director, los funcionarios especializados del cuadro orgánico que realicen las actividades sustantivas permanentes o regulares, y uno o varios funcionarios administrativos; ii) personal de secretaría, de oficina y de conservación; iii) infraestructura física y equipo básico, como es el mobiliario; iv) gastos ordinarios de comunicaciones; v) gastos de conservación.

176. Como se indicó anteriormente, esa distribución de la responsabilidad en cuanto al apoyo financiero básico a las instituciones regionales asistidas por el sistema de las Naciones Unidas es plenamente compatible con la posición oficial del PNUD por lo que respecta a los proyectos por países y sus esfuerzos oficiosos para regularizar la financiación de las instituciones regionales sobre la misma base. Con ese objeto, el PNUD establece una distinción entre lo que llama "apoyo institucional" (o "presupuestos básicos") -considerado como responsabilidad exclusiva de los gobiernos participantes en las instituciones- y "apoyo a los programas", es decir, contribuciones del PNUD a las instituciones de para fines de cooperación técnica sustantiva.

177. El Inspector tiene entendido que estas contribuciones para apoyo a los programas pueden utilizarse para financiar una amplia gama de insumos externos, incluidos los servicios de consultores a corto plazo (y los servicios de expertos a largo plazo en caso necesario), equipo científico o técnico, becas, cursos de capacitación, grupos de trabajo de expertos, seminarios, etc.; y gastos de viajes internacionales, en caso necesario, a fin de promover los contactos entre las instituciones regionales y las instituciones correspondientes de los países miembros. Queda entendido también que, dentro de los límites de los recursos del PNUD y según las necesidades, las contribuciones del PNUD para esos fines pueden aportarse a escala considerable ya sea de manera continua, durante un período limitado convenido, o de manera intermitente. Los inspectores opinan que esto representa un enfoque lógico y constructivo digno de ser adoptado generalmente, ya que es totalmente compatible con los principios de autonomía y autosuficiencia, al mismo tiempo que satisface la necesidad de proporcionar a las instituciones regionales recursos adecuados para la cooperación técnica 33/.

Gestión de la institución

178. En el presente informe se ha destacado muchas veces desde diversas perspectivas que la fuerza y la eficacia de las instituciones multinacionales regionales depende en último término del grado en que los gobiernos participantes se responsabilicen de ellas y ejerzan su autoridad conjunta sobre ellas. Este principio se aplica a la identificación original de la necesidad de dichas instituciones, a su planificación y financiación, y en realidad a todos los aspectos de su desarrollo.

179. Lo que hay que considerar aquí es no sólo la cuestión crítica de la movilización de los recursos sino también, y no menos importante, el valor de este tipo de instrumento como vehículo para la verdadera cooperación, basada en medios propios, entre los países participantes. La cuestión de la gestión -en otras palabras, de quien controla y dirige la labor de la institución- es claramente crítica en estas consideraciones.

33/ A pesar de su carácter constructivo, el nuevo enfoque del PNUD para la programación regional no resuelve todavía la cuestión de la distribución real de las CIP regionales en términos de proyectos. Una idea propuesta al respecto es dividir cada CIP regional (o parte de ella) proporcionalmente entre los países interesados de la región: cada gobierno asignaría luego su parte de los fondos a proyectos regionales -sólo proyectos regionales- a los que atribuya máxima prioridad. Respecto de las instituciones regionales, se podría disponer que los países que no estuvieran en la categoría de los menos adelantados complementaran las asignaciones de su parte de la CIP regional con una contribución, con sus propios recursos ordinarios, para actividades especiales de las instituciones escogidas. No obstante, como se sugiere en los párrafos 171 y 172, los presupuestos ordinarios de operación de la institución deben financiarse totalmente con contribuciones de los países participantes, también en este caso con la posible excepción de los países menos adelantados, que podrían usar con ese fin parte de su participación en la CIP regional. El inspector considera que esa idea o alguna variante puede merecer un examen más detenido por el PNUD.

180. En el estudio se ha enunciado ya el principio de que de acuerdo con la necesidad de que las instituciones multilaterales regionales tengan personalidad y vida propias, su gestor debe estar a cargo de los gobiernos participantes, por ejemplo, a través de los órganos rectores respectivos de esas instituciones. Lo supuesto es evidente que ese será el caso de las instituciones multilaterales y regionales que no reciban ningún tipo de asistencia exterior. Lo obstante, surgen problemas cuando las instituciones regionales reciben asistencia de organizaciones de las Naciones Unidas porque, como ya se señaló, la creación de muchas de esas instituciones ha dependido más de algunas organizaciones que de los gobiernos de los países interesados, y la consiguiente confusión de responsabilidades ha aumentado como resultado de la tendencia oficial de sistema de las Naciones Unidas a confundir la parte (es decir, la asistencia) con el todo (es decir, los proyectos de los gobiernos a los que se presta asistencia).

181. Hay numerosos ejemplos de instituciones creadas multilateralmente regionales que son en realidad externas a las organizaciones correspondientes de las Naciones Unidas y de cuya gestión se encarga, tanto de hecho como de derecho, dichas organizaciones. Esto significa y paga a sus dueños. En aspectos que este tipo de organización es comparable a la que el gobierno no presta para producido por las mejores intenciones. La corrección de la situación - según las instituciones multilaterales regionales está en el gobierno y en los países interesados y privados de los países participantes. La solución debe de ser la condición de funcionamiento de las Naciones Unidas y de los países interesados de las organizaciones multilaterales de las Naciones Unidas.

182. El Inspector insiste en que cuando las instituciones multilaterales regionales no establecen una base jurídica adecuada y los gobiernos multilaterales no fijan para sus presupuestos un principio de funcionamiento que sea perfectamente claro, lo que es necesario para que los directores de las instituciones puedan actuar con libertad.

183. La principal dificultad de asegurar y cargar a los gobiernos de las instituciones regionales de funcionamiento de las Naciones Unidas es la falta de un principio claro de la suficiencia de la parte de los gobiernos que se encarga de la gestión y la financiación de las instituciones. Esto se puede hacer por los ejercicios que se han de hacer temporalmente los directores de las instituciones capacitados y a largo plazo, o en que los gobiernos participen en la financiación por razones específicas de una organización de las Naciones Unidas y se generalice el recurso de una determinada institución multilateral a la asistencia técnica que en esos casos se de los gobiernos interesados es como un organismo de las Naciones Unidas. No obstante hay que estar atenta una vez más que ese tipo de cooperación no se limite a raras excepciones, por lo que el carácter es raramente temporal.

184. Con arreglo a las políticas y prácticas administrativas de las Naciones Unidas, la "gestión del proyecto" y "ejecución del proyecto" entendido en su sentido restringido de actividades conexas para el suministro de los elementos de la sustancia) son prácticamente sinónimos y la expresión "organismo de ejecución" en la forma aplicada tradicionalmente a la organización de las Naciones Unidas encargada de la contratación de servicios, la adquisición de equipo, etc., ha adquirido una connotación de control y de gestión totalmente ajena al principio de que los proyectos son esencialmente de los gobiernos participantes (véanse los párrafos 169 y 170 supra).

24/ Una de las formulaciones más comunes de la teoría de los organismos de las Naciones Unidas es "dejar la agenda" de tal o cual organismo de las Naciones Unidas.

185. Afortunadamente, la expresión organismo de ejecución está cayendo en desuso 35/. Se recordará que la política de "nuevas dimensiones" del PNUD, de 1975, introdujo la opción de la "ejecución por los gobiernos", con arreglo a la cual los gobiernos responsables de proyectos por países asistidos por el PNUD pueden también encargarse de las funciones externas de ejecución desempeñadas normalmente por las organizaciones técnicas de las Naciones Unidas. No obstante, según la idea del PNUD, eso debía hacerse con sujeción a ciertas condiciones y "por encargo del PNUD".

186. Cuando la DCI examinó esta cuestión, en su Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo, de 1978, propuso un enfoque diferente en que se reconocía que la gestión de los proyectos por los gobiernos debía incluir automáticamente el derecho de los gobiernos a adquirir por su cuenta insumos financiados por el PNUD, si así lo deseaban (teniendo presente que la gestión implica autoridad unificada sobre un conjunto de actividades conexas). Con arreglo a este enfoque, la "ejecución por los gobiernos" sería una opción que los gobiernos podrían ejercer, si lo deseaban, directamente o confiándola a una organización competente de las Naciones Unidas.

187. Al momento de formular esta propuesta, la DCI tuvo presentes principalmente los proyectos por países; no obstante, la lógica se aplica igualmente a los proyectos regionales -especialmente a las instituciones multinacionales regionales- y se recomienda que a ese nivel se ofrezca la misma opción. Cabe señalar aquí que esta recomendación se formula basándose en consideraciones de principio y coherencia. No obstante, en la práctica "la ejecución por los gobiernos" no ha sido al parecer utilizada ampliamente, habida cuenta de que la conveniencia administrativa de la ejecución tradicional por las organizaciones de las Naciones Unidas se acepta generalmente mientras se respeten los derechos de gestión de los gobiernos 36/.

Funciones principales de la institución. Relaciones de trabajo

188. La verdadera institución multinacional regional debe ser una organización creada y administrada con un fin preciso por varios países de una región o una subregión determinadas a fin de prestar servicios compartidos de alta calidad para resolver problemas críticos comunes de desarrollo. En consecuencia, dicha institución debe actuar como un medio de promover la autosuficiencia en el desarrollo a nivel regional y -de acuerdo con ese objetivo- debe operar de manera autónoma.

189. En principio, favorecen este tipo de institución tres factores importantes que debe aprovechar al máximo: la compatibilidad de intereses de los países participantes; la economía de escala en sus actividades; y el efecto multiplicador de sus resultados. La institución debe orientarse decididamente a producir

35/ Actualmente se usa el término "organismo de cooperación" para referirse a la organización de las Naciones Unidas encargada del suministro de insumos técnicos sustantivos para los proyectos asistidos por el PNUD. Los órganos gubernamentales responsables de dichos proyectos se denominan "organismos gubernamentales de aplicación". El cambio de terminología es a la vez significativo como encomiable porque su alcance es más que semántico.

36/ Aun en los casos relativamente poco corrientes de "ejecución por los gobiernos" que pudieran presentarse, la DCI insta firmemente a las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas a que participen plenamente en los demás aspectos del desarrollo del proyecto, tanto en el plano nacional como regional, y que además se remunere su participación. Eso tiene mucha importancia para poder aprovechar el singular fondo de experiencia y conocimientos técnicos de las organizaciones de las Naciones Unidas y permitirles aumentar dichos conocimientos y experiencias.

El impacto de la reforma y las acciones que se han emprendido en esta prioridad en que los recursos de las instituciones académicas sean adecuados o inadecuados, y debe ser un líder reconocido en el mundo de las actividades, ofrecer servicios amplios, aceptados y granjearse el apoyo financiero de todos los gobiernos participantes.

190. Concreto, las instituciones regionales deben funcionar como centros de excelencia, capaces de movilizar un poderoso impulso intelectual para generar los cambios de desarrollo deseados por los países participantes. En consecuencia, las instituciones deben producir servicios de la máxima calidad posible 37/: promover y facilitar la integración y la coordinación de actividades en sus respectivas esferas sustantivas, complementar a las actividades de las instituciones nacionales participantes; difundir sus beneficios lo más ampliamente posible mediante actividades de cooperación.

191. Por otra parte, las instituciones regionales pueden actuar como "torres de marfil" -centros académicos aislados- que resultan en el desarrollo de círculos de conocimiento secundario de los países que no colaboran en forma fructífera para mejorar el nivel de actividad.

192. Con puntos fuertes e incluso con una gran capacidad de conciliación de intereses, los programas de trabajo de las instituciones regionales deben abarcar todas las disciplinas y actividades necesarias para la estructuración y la conversión de éstas en ciencias. En general, el programa deberá favorecer la organización y el desarrollo de los recursos humanos, científicos y técnicos, todos los recursos disponibles de forma que se pueda aprovechar al máximo las innovaciones y actividades por adelantado en el mundo académico.

193. Para ser eficaz a este respecto, se debe dar prioridad a la institución de calidad para las actividades intelectuales y académicas. Evitar las áreas más secundarias y periféricas de la actividad, con mayor eficacia a nivel de los países participantes. La función crítica y ejecutar sus actividades por separado de la institución regional debe ignorar sus actividades de manera que el mundo académico en su posición singular de estímulo al conocimiento, reanuda la colaboración de comunicación e información a través de la capacitación de alto nivel, monografías técnicas, servicios e informes de asesoramiento.

194. En un momento de crisis de la actividad académica, es la capacitación, que se ha venido a considerar la actividad principal de sus programas de trabajo. No obstante, la capacitación es un concepto muy amplio, y hay que destacar que las instituciones regionales -tal vez algunas de ellas- combinadas de eficiencia y máxima calidad de sus servicios deben interesarse principalmente en lo que se puede llamar capacitación directa, es decir, la capacitación de profesionales, el desarrollo de redes académicas y programas de capacitación, así como las investigaciones necesarias para ejecutar esa función. Las instituciones regionales no deben ocuparse normalmente de proporcionar capacitación indirecta, o de nivel intermedio, aunque excepcionalmente pueden prestar servicios temporales de ese carácter, como apoyo especial a su programa principal, para satisfacer la necesidad de países en situación especialmente desventajosa, como los países menos adelantados. Además, en excepción de cursos que sólo pueden brindarse eficazmente en forma de cursos que

37/ En este contexto, la calidad no se entiende simplemente en un sentido científico (aun de empujar las limitaciones de ella) puede ser un concepto más amplio, un servicio de capacitación puede ser de alta calidad aun cuando se refiera a cuestiones relativamente simples, lo importante es la calidad de los recursos humanos.

requieran el uso de equipo costoso, la capacitación debe, en principio, ser totalmente descentralizada y realizarse en cooperación con instituciones nacionales 38/.

195. La mayor parte de la capacitación impartida en la sede de las instituciones serviría para preparar o perfeccionar a profesores o instructores especializados en cursos muy cortos e intensivos cuando el nivel de capacitación impartido y su efecto multiplicador esperado para la región pueda justificar el costo.

196. Pocas instituciones regionales se establecen principalmente como órganos de investigación y desarrollo. Las funciones principales de dichas instituciones son más bien la difusión de conocimientos aplicados, el intercambio de experiencia y la promoción de habilidades. No obstante, siempre que sea necesario, las instituciones deben incluir en sus programas de trabajo un componente práctico de investigación para que sirva de apoyo a sus funciones de capacitación y consulta y refuerce su función directriz. La producción y distribución de monografías técnicas sobre cuestiones prácticas de desarrollo y el mantenimiento de información actualizada y permanente de valor técnico sería un resultado importante a este respecto.

197. A este respecto, es de interés señalar que en muchas instituciones regionales hay realmente una tendencia evidente a la polivalencia -diversificación hacia actividades conexas de investigación, servicios de asesoramiento, difusión de información, etc. Eso refleja los esfuerzos de las instituciones para aumentar al máximo el uso efectivo de sus recursos, ofrecer una gama más amplia de servicios y aumentar su impacto y apoyo en los países participantes.

198. El enfoque polivalente está resultando también útil para acumular la "masa crítica" en los programas de las instituciones (necesidad mencionada previamente), permitiéndoles así concentrarse en determinados problemas. Si bien el suministro interdisciplinario de servicios polivalentes presenta ciertos problemas de equilibrio -por ejemplo, la capacitación debe generalmente impartirse en forma descentralizada, mientras que las investigaciones se realizan mejor mediante un esfuerzo concentrado- el enfoque propiamente dicho se apoya en principios sólidos y merece ser tenido muy en cuenta al establecer instituciones regionales nuevas y al reforzar las existentes.

199. La transmisión y el intercambio de conocimientos, así como la utilización conjunta y la combinación de información, experiencias y capacidades son esenciales para el éxito de las instituciones regionales. En consecuencia, una de sus funciones principales debe ser la organización y el mantenimiento de relaciones de trabajo estrechas con otras instituciones -tanto nacionales como internacionales- que realicen actividades en esferas conexas, movilizando así el máximo esfuerzo posible para la solución de problemas de desarrollo. La asistencia del sistema de las Naciones Unidas, con sus amplios contactos y relaciones técnicas y profesionales, creados a lo largo de muchos años en todo el mundo, puede desempeñar claramente una función muy importante contribuyendo al desarrollo de estas funciones cooperativas.

38/ Otra excepción en casos especiales sería la de las instituciones destinadas a capacitar funcionarios públicos, formuladores de política y dirigentes sociales para promover, a la manera de una escuela especializada para funcionarios, una visión profesional amplia de las políticas y estrategias de desarrollo en la región. Para que estos cursos sean efectivos deberían organizarse en régimen de internado, ser cortos y muy intensivos.

La institución como punto central de una red regional

200. En la concepción tradicional, el concepto de institución multinacional regional encierra la connotación de una instalación física centralizada que presta servicios a una región o a una región definida por un solo país. En la práctica nunca haber y ha muchas desviaciones de ese concepto; no obstante, es evidente que una proporción bastante grande de instituciones regionales apoyadas por el sistema de las Naciones Unidas se han establecido según líneas básicamente monolíticas de ese tipo. En ciertas condiciones limitadas, lo más adecuado puede ser una estructura centralizada; no obstante, el Inspector considera que eso debe ser la excepción y no la norma: ya se ha destacado anteriormente en este estudio la importancia de centralizar en el mayor grado posible las actividades de las instituciones regionales (párrafos 190 a 195 supra).

201. Entre las diversas alternativas de una estructura monolítica totalmente centralizada, tal vez las más importantes y prometedoras sean las correspondientes a la estrategia de red. Con arreglo a dicho sistema, se identifican varias instituciones nacionales con intereses sustantivos comunes y se vinculan en una red de cooperación técnica basada en servicios de enlace prestados por un pequeño centro de coordinación que puede establecerse en una de las instituciones cooperadoras o como dependencia a ser creado 39/. Al parecer este método se adapta especialmente bien a la promoción de la CTFD y el Inspector ha observado que el número de arreglos de crédito no sólo está aumentando sino que atrae cada vez más la atención y el apoyo tanto de los países en desarrollo como de las organizaciones de las Naciones Unidas.

202. Esta tendencia se señala en el informe del PNUD citado anteriormente en que, a manera de ilustración, se ilustra lo siguiente. "... por ejemplo, la OMS adoptó este enfoque de red en la esfera de la capacitación del personal sanitario, orientada a las comunidades, etc. A este respecto, teniendo también presentes experiencias positivas de la JNUSO, la OIT y otros organismos "... Los organismos de las Naciones Unidas deben emprender la revisión de la potencialidad de fomentar esta forma de arreglos cooperativos bilateralmente o entre grupos de países así como los planes de acción sobre los que debe llegarse a un acuerdo en las esferas pertinentes" 40/. El Inspector apoya totalmente esa recomendación que, si se aplica sin demora y enérgicamente podría impulsar considerablemente la promoción de la CTFD a través de instituciones multinacionales regionales.

203. La asistencia del sistema de las Naciones Unidas podría ser especialmente eficaz para estimular las relaciones entre los elementos de la red como parte esencial y permanente del programa y el modus operandi de las instituciones multinacionales y una manera práctica de aumentar el valor de sus acciones.

204. La experiencia indica que el sistema de las Naciones Unidas debe tratar de no apoyar al establecimiento de instituciones regionales que puedan convertirse en frentes remitas de conocimientos, alejadas de las realidades prácticas, o que funcionen en círculos cerrados con muy poco efecto externo. Por el contrario, el sistema debe cooperar con los gobiernos participantes en la planificación y la organización de las actividades de dichos centros a fin de que puedan difundir sus

39/ En algunos casos, una oficina exterior del PNUD o de un organismo especializado equipada adecuadamente a tal efecto podría contribuir a establecer los servicios de coordinación y administrativos necesarios.

40/ Informe de Adm. No. 1000 al 27º período de sesiones del Consejo de Administración.

posibles beneficios a toda la región ampliando su influencia, intelectual como recurso común para consolidar mediante complementación e integración el interés mutuo de todos los participantes.

205. La mejor manera de que una institución multinacional de cooperación técnica desempeñe esa función tan necesaria de centro catalizador y coordinador sería dedicar una parte considerable de sus recursos al establecimiento o al fortalecimiento de arreglos de trabajo y vinculación en red con otras instituciones que actúen en la misma esfera y entre dichas instituciones, facilitando así las corrientes recíprocas de cooperación dentro de las regiones e interregionalmente.

206. Servir de ejemplo para la interacción a través de los mecanismos de vinculación para la acumulación de los recursos de las instituciones locales asociadas en un esfuerzo colectivo conjunto destinado a aumentar el impacto de la cooperación multinacional es por definición un componente esencial del programa de actividades de los centros regionales; ya ha demostrado su gran utilidad y corresponde totalmente al marco de la CTPD, en que los conceptos de "donantes" y "receptores" se han reemplazado por los objetivos más realistas y eficaces de acción concertada, complementariedad y ayuda mutua.

207. Los arreglos de red, debidamente organizados y administrados, podrían en realidad no sólo contribuir a los esfuerzos de integración para acelerar el proceso de desarrollo autosostenido, sino que son también modalidades flexibles de actuación en un marco internacional y proporcionar métodos prácticos para orientar los programas de trabajo y los recursos de las instituciones asociadas hacia los problemas realmente prioritarios. Debido a su flexibilidad, dichos arreglos son sumamente adecuados para atenuar los problemas causados por la heterogeneidad de una extensa zona geográfica y responder a las necesidades cambiantes de los países participantes.

208. La flexibilidad debe aplicarse también al tipo de actividad, que puede ser de objetivo único o múltiple, y a su duración, que puede ser indefinida o limitada; no obstante, estos arreglos necesitan en cualquier caso un factor eficaz de vinculación adecuado para promover y combinar la potencialidad de la cadena de componentes, resumir sus efectos y producir resultados generales provechosos.

209. El suministro de esta fuerza de consolidación y de esa orientación global para mantener y dirigir la interacción de las partes cooperadoras hacia el establecimiento de relaciones de trabajo provechosas parece ya un objetivo sumamente valioso en la programación de los centros multinacionales regionales, y por ende, una función de fundamental importancia para garantizar su eficacia.

210. Una institución de cooperación técnica establecida para prestar servicios a varios países no puede ser rentable si opera aisladamente: sus mejores probabilidades de éxito dependerán de su integración en las actividades de la región mediante vínculos de trabajo con instituciones análogas a nivel nacional, con lo que se reducen al mínimo los efectos perjudiciales de la fragmentación, se aumenta la calidad de los resultados y se asegura que los esfuerzos de cooperación regional se orienten debidamente a atender las necesidades de los países participantes.

211. La relación costo/eficacia de la cooperación multinacional en virtud de arreglos de red será indudablemente mayor que en las instituciones altamente centralizadas y aisladas. Las redes permiten el empleo de los servicios ya existentes en vez de crear mecanismos nuevos, contribuyen a evitar la duplicación en las investigaciones, los servicios de asesoramiento o la capacitación, y pueden facilitar la combinación y la coordinación de recursos en beneficio mutuo.

Las redes pueden permitir economías de escala al hacer posible que cada una de las distintas instituciones asociadas se concentre en ciertos aspectos del programa, mejorando también así la calidad y evitando la dispersión innecesaria de recursos.

212. También tiene importancia el hecho de que los arreglos de red ofrecerían incentivos y orientación para fortalecer y alentar la cooperación a nivel regional, aumentando la capacidad de las instituciones locales asociadas, y esta importancia se ha destacado una vez más en una reunión de alto nivel encargada de examinar la CTPD, celebrada últimamente (mayo y junio de 1980).

213. En una red de instituciones de capacitación o investigación, el componente más importante es el centro director y coordinador, que puede llamarse adecuadamente punto focal. Tienen también gran importancia el número de instituciones locales asociadas y el valor de sus contribuciones individuales. No obstante, la calidad de la fuerza nodal impulsora que produce la motivación, los incentivos intelectuales y la orientación necesaria es el factor esencial para el éxito y aún para la existencia de los arreglos de ese tipo.

214. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden ciertamente constituir por sí mismas los puntos focales necesarios para estimular la actividad organizada de ese tipo; y, como se ha señalado, pueden proporcionar también los servicios de secretaría necesarios para el funcionamiento sistemático de una red. La contribución de las organizaciones a este respecto puede ser muy valiosa, como se ha demostrado en ciertos casos. No obstante, el Inspector opina que esa función debe ser complementaria o simplemente de promoción, a falta de una institución multinacional adecuada que funcione sobre el terreno, o indirecta si dicha institución gubernamental desempeña ya la función de punto focal. Sólo cuando un punto focal administrado por los países participantes desempeñe la función directriz habrá una contribución efectiva al desarrollo autosuficiente, y la actividad podrá calificarse de CTPD.

215. Cabe señalar también que este sistema de red tiene consecuencias importantes para la financiación de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones regionales. Con arreglo al sistema monolítico, la mayor parte de los recursos proporcionados por el sistema de las Naciones Unidas se canaliza a la propia institución central, mientras que en virtud del sistema de red -en que la institución central sirve de punto focal y las instituciones participantes realizan la mayor parte de la labor sustantiva- es lógico que una proporción considerable de los recursos para los proyectos proporcionados por el sistema de las Naciones Unidas se canalice a las unidades nacionales constitutivas.

216. El Inspector tiene entendido que el PNUD ha sostenido hasta ahora como política oficiosa que los recursos de las CIP regionales no pueden utilizarse en esas circunstancias para la asistencia a las instituciones nacionales, sino que deben usarse fondos de las CIP nacionales. No obstante, se recomienda con insistencia un cambio de política para tener en cuenta las realidades del sistema de red y facilitar su uso como instrumento positivo de CTPD. Siempre que las instituciones de que se trate estén vinculadas en actividades de cooperación dinámicas y sustanciales, se justifica plenamente el uso de una parte de los recursos de las CIP regionales para las instituciones nacionales participantes, especialmente, aunque no exclusivamente, en el caso de los países menos adelantados o que sufren alguna otra grave desventaja.

Dotación de personal de la institución

217. Al examinar esta cuestión, el factor principal que hay que tener presente es que una institución multinacional regional debe ser un centro de excelencia: debe producir resultados prácticos óptimos y tener un impacto profundo y generalizado sobre problemas críticos de desarrollo en los países a los que sirve;

creando así una gran confianza y una sólida reputación. No es necesario que la institución sea grande en términos de personal técnico permanente, pero es esencial que la alta calidad y la dedicación profesional de dicho personal sean reconocidas en los países participantes. Esto se aplica especialmente al director, que debe ser no sólo una autoridad reconocida en su esfera profesional, sino también una persona con cualidades de liderazgo demostradas 41/: además, debe tener una comprensión amplia del marco socioeconómico global en que se han de desarrollar las actividades de la institución, reconociendo el carácter unificado del verdadero proceso de desarrollo. Los especialistas con formación muy limitada y visión estrecha, aunque sean sumamente calificados técnicamente, no son los mejores candidatos para desempeñar labores en las instituciones regionales y menos aún como directores.

218. Por otra parte, la plantilla profesional permanente de las instituciones debe mantenerse al mínimo compatible con la eficacia de funcionamiento, habida cuenta de los limitados recursos de los gobiernos participantes que tienen la obligación de financiarla. Naturalmente, esa observación se aplica también al personal no profesional si bien los profesionales representan el elemento más costoso.

219. Para facilitar esta tarea, en el programa de trabajo de las instituciones se debe distinguir claramente entre las labores de carácter continuo y las de carácter temporal o intermitente. Para atender a estas últimas, se puede recurrir a personal supernumerario o destacado, ya sea de instituciones nacionales cooperadoras o mediante programas multilaterales de cooperación técnica, incluidos naturalmente los del sistema de las Naciones Unidas.

220. De conformidad con los principios de este estudio, los expertos técnicos obtenidos del sistema de las Naciones Unidas deben utilizarse sólo temporalmente, ya sea para fortalecer la capacidad del personal permanente de la institución regional de que se trate o para ayudar en la ejecución de las actividades de los programas con plazos limitados, tales como cursos de capacitación concretos, o la preparación de monografías técnicas y documentación sobre temas definidos en el programa de trabajo de la institución. La selección de esa persona -de preferencia procedente de la misma región- debe basarse principalmente en su capacidad para transmitir sus conocimientos y experiencia al personal permanente de la institución 42/.

221. El personal internacional proporcionado mediante asistencia de las organizaciones de las Naciones Unidas debe tratarse siempre como recurso estrictamente temporal, es decir, no como personal de reemplazo permanente requerido para el funcionamiento permanente de la institución. Finalmente -una consideración sumamente importante- todo el personal prestado por una organización de las Naciones Unidas debe trabajar bajo la responsabilidad exclusiva del director de la institución de que se trate.

41/ La experiencia en las instituciones de todo el mundo demuestra en forma concluyente que las dotes de liderazgo son uno de los factores más decisivos en el éxito o el fracaso de una empresa.

42/ A fin de utilizar los recursos en forma óptima, una parte considerable de la asignación inicial de asistencia del sistema de las Naciones Unidas debe usarse en caso necesario para dar al personal nacional oportunidades de capacitación. Eso ayudará a economizar en el uso de expertos y consultores internacionales en las fases siguientes de las actividades de las instituciones.

El marco de la CTPD

222. A condición de que estén sólidamente establecidas y dotadas de recursos adecuados, las instituciones multinacionales regionales pueden ser vehículos importantes de CTPD. En realidad, su función de CTPD es en principio un resultado automático de su creación oficial por varios gobiernos con la intención deliberada de fomentar la cooperación multinacional. En otras palabras, dichas instituciones son por definición instrumentos de CTPD. La característica básica de la CTPD es que la iniciativa y la gestión de las actividades debe corresponder totalmente a los propios países participantes.

223. En consecuencia, los proyectos de asistencia deben formularse teniendo presentes los objetivos de la CTPD. En el informe del Administrador al 26º período de sesiones del Consejo de Administración del PNUD se propugnaba claramente que "en la formulación de cualquier proyecto... se tome en consideración y se indique en forma explícita la medida en que dicho proyecto responde a esos objetivos y criterios y ayuda a aplicarlos 43/.

224. La CTPD proporciona al parecer la fórmula más adecuada y, en la mayor parte de los casos, el único marco de política aceptable para la organización, la gestión y la financiación de instituciones regionales. La política esbozada en el Plan de Acción de Buenos Aires proporciona las directrices básicas para que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas fomente y apoye las actividades de cooperación técnica entre los países en desarrollo, incluida en este contexto la asistencia para el establecimiento y el funcionamiento de centros nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional.

225. La responsabilidad principal en cuanto a la promoción, el establecimiento y la financiación de proyectos de CTPD corresponde a los propios países participantes. Independientemente del carácter gubernamental de las actividades de CTPD, el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas puede desempeñar una función subsidiaria importante, incluido el suministro de recursos catalíticos, en la promoción de su realización efectiva 44/. Ciertamente, el sistema tiene la obligación concreta de hacerlo, al habersele ordenado en el Plan de Acción de Buenos Aires que tomara todas las medidas necesarias con ese fin, incluida la reorientación de sus políticas y procedimientos internos.

226. Se ha asignado al PNUD la función central de promoción y coordinación en cuestiones de CTPD, si bien, como se indica en la recomendación 38 del Plan de Acción, "todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas... deben asignar una parte creciente de sus recursos para actividades y proyectos de CTPD" 45/

43/ DP/393.

44/ Todo el sistema de las Naciones Unidas debe desempeñar una función destacada en el fomento de la capacidad de los países en desarrollo para ayudarse a sí mismos mediante actividades de CTPD. Los recursos del sistema de las Naciones Unidas deben usarse cada vez más para facilitar arreglos y actividades de CTPD (recomendaciones 22, 23 y 32 del Plan de Acción de Buenos Aires). Respecto de la función subsidiaria de apoyo de las organizaciones de las Naciones Unidas, véanse también las decisiones de la Reunión de alto nivel encargado de examinar la CTPD (mayo y junio de 1980).

45/ "Las CIP regionales (además de los porcentajes de CIP nacionales que los países puedan estar dispuestos a reservar con ese fin) sobre la base de prioridades regionales, deben usarse en la mayor medida posible para financiar proyectos y actividades de CTPD. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe explorar fuentes adicionales de financiación..." (ibid.).

227. El PNUD ha reconocido plenamente el potencial que ofrecen para la CTPD, las actividades multinacionales de cooperación técnica y las responsabilidades básicas de las organizaciones de las Naciones Unidas: "Durante el Tercer Decenio para el Desarrollo, deberá extenderse la cooperación técnica multinacional a nuevas esferas sustantivas y utilizar nuevos enfoques para la utilización planificada de las capacidades humanas y técnicas en constante aumento de los países en desarrollo; este tipo de acción tiene un considerable alcance, que no implica necesariamente la financiación por el sistema de las Naciones Unidas, sino que requiere iniciativas y organización por parte de los organismos..." 46/.

228. En el mismo párrafo se añade que "... las políticas necesarias y los mecanismos permanentes necesitan ser desarrollados o potenciados al objeto de hacer de la CTPD parte integrante de las actividades de organizaciones e instituciones intergubernamentales creadas por países en desarrollo para el logro de objetivos comunes... El sistema de las Naciones Unidas debe ampliar la promoción de arreglos de cooperación duradera de tipo oficial entre países en desarrollo vinculando las instituciones y programas existentes que han demostrado su capacidad y que desean asumir la obligación de ponerse al servicio como asociados en un programa de cooperación técnica concertado..." 47/. Es evidente que estas afirmaciones tienen especial relevancia para el desarrollo de las instituciones multinacionales regionales que se examinan en el presente estudio.

229. También se han considerado las siguientes características principales de la CTPD, en particular al definir o evaluar las actividades del sistema de desarrollo de Naciones Unidas en esta esfera 48/, características que deben incluirse en el Manual de políticas y procedimientos del PNUD como elementos básicos de CTPD: 1) la CTPD puede abarcar todos los sectores y todas las formas de las actividades de cooperación técnica de los países en desarrollo; puede tener alcance bilateral o multilateral y carácter subregional, regional e interregional. Debe usar enfoques, métodos y técnicas innovadores adaptados especialmente a las necesidades locales, empleando modalidades existentes de cooperación técnica en el grado en que se las considere útiles; 2) las actividades o los proyectos de CTPD suponen la participación en los recursos técnicos, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las capacidades, o su combinación e intercambio deliberados y voluntarios entre dos o más países en desarrollo para su desarrollo individual o mutuo y con miras a alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva; 3) los insumos para una actividad o proyecto de CTPD, tales como expertos, servicios de consulta, servicios de investigación y capacitación, equipo y suministros, han de ser proporcionados en el mayor grado posible por los propios países participantes.

230. Los métodos de utilización de los recursos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas para el apoyo a las instituciones multinacionales regionales son naturalmente cruciales y dependen fundamentalmente del establecimiento de una relación correcta entre dichas instituciones multinacionales, por una parte, y la organización cooperadora de las Naciones Unidas, por otra. En el informe del Administrador al 27º período de sesiones del Consejo de Administración se señala también que en el pasado dichos métodos y relaciones no han sido siempre adecuados: "... en algunos [de los organismos], el modo tradicional de fomentar la CTPD pudiera continuar predominando, salvo que se efectúen algunos arreglos en la Sede y en el nivel regional para asegurar una atención suficiente

46/ Informe del Administrador al 27º período de sesiones del Consejo de Administración.

47/ Ibid.

48/ Informe de la Dependencia Especial de CTPD del PNUD a la Reunión de alto nivel encargada de examinar la CTPD.

a la acción de la CTPD en un sentido más amplio que no se rompa las limitaciones resultantes de la actual concentración de la secretaría en la CTPD como parte de distintos proyectos asistidos por PNUD/organ. cro. "

231 La importancia de esa cita debe ser muy clara en el contexto del presente estudio, con su insistencia en la necesidad de que las instituciones multinacionales regionales que reciben asistencia de las organizaciones de las Naciones Unidas sean establecidas y administradas por los propios países participantes y en la necesidad irrefutable de que el apoyo del sistema de las Naciones Unidas se aplique de manera que respalde y fortalezca la intención de liderazgo de esos países y no disminuya de manera alguna su autoridad.

232. En este estudio se ha buscado demostrar métodos de transferir asistencia a las instituciones regionales y formas que satisfagan esa necesidad crítica y ayuden a dichas instituciones a desempeñar eficazmente sus funciones iniciales de CTPD. Los métodos propuestos deberán indudablemente ser desarrollados y perfeccionados para poder devenir instrumentos operacionales, pero también se recomienda que si primeramente se observan plenamente los principios

La cuestión especial de las instituciones regionales

233 Este capítulo trata de la viabilidad de una primera prueba de la cuestión de la viabilidad de las instituciones regionales que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas en el contexto de las actividades de la organización de las Naciones Unidas en el mundo en desarrollo. Las organizaciones de las Naciones Unidas y sus organismos participantes se han comprometido con la intención de establecer, en muchas instituciones regionales que reciben asistencia del sistema de las Naciones Unidas, pero no han logrado la garantía necesaria de cooperación internacional adecuada y consistente, ni en consecuencia el apoyo financiero en el grado deseado de forma que en los casos mencionados se haya logrado.

234 Algunas de esas instituciones exigieron la ayuda para el desarrollo tan insuficiente a los países en desarrollo que no se pudo lograr el progreso deseado en el campo de la definición de sumas de recursos por las organizaciones de las Naciones Unidas. Tal vez se requiriese de cosas institucionales regionales que se parecieran al modelo de la organización de las Naciones Unidas, al sistema de las Naciones Unidas.

235. No obstante, hay otros casos de instituciones regionales que han comenzado mal, por ejemplo, cuando la institución intergubernamental se ha creado a gran demanda de asistencia de las Naciones Unidas para su regímenes de cooperación regionales y con asistencia de las Naciones Unidas como se ha mencionado anteriormente. Técnica, pero que con el transcurso de los años se han logrado algunos logros razonablemente efectivos, y para un interés regional importante a mejorar su continua acción como proyectos multinacionales. En tales casos, se debe hacer un gran esfuerzo para reestructurar las instituciones y establecerlas sobre la base de los principios recomendados en este estudio para el establecimiento de instituciones que a...

12) El estudio de recursos del sistema de las Naciones Unidas... quien es responsable de su gestión y sus resultados... que pueda ir más allá de la participación... dado que puede no tener un efecto positivo...

236. Desde el punto de vista de las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas, esto significa llegar a un acuerdo con los gobiernos participantes sobre la preparación y ratificación de marcos jurídicos adecuados, reestructurando las instituciones como empresas intergubernamentales adecuadas; establecer juntas intergubernamentales de gestión adecuadas; consignar los fondos necesarios para que los gobiernos participantes hagan contribuciones regulares a los presupuestos de operación de las instituciones; y disponer lo necesario para que el personal designado y pagado por los gobiernos ocupe los puestos permanentes, incluidos los de directores.

237. Se reconoce que normalmente esos cambios fundamentales no serán fáciles en las instituciones regionales que han adquirido una dependencia considerable del sistema de las Naciones Unidas; no obstante, son esenciales en la gran mayoría de los casos. A decir verdad, que esos cambios se hagan o no constituirá una indicación casi segura de si vale o no la pena que la institución siga existiendo. No obstante, cuando las indicaciones son positivas -por ejemplo, si hay buenas razones para pensar que los gobiernos participantes se han de hacer últimamente responsables de las instituciones- las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas deben adoptar un enfoque flexible a fin de facilitar la transición del estatuto antiguo al nuevo. Eso implicaría una eliminación gradual o disminución progresiva de la financiación por el sistema de las Naciones Unidas de los gastos del presupuesto institucional o básico, para que los gobiernos participantes tengan tiempo de tomar por su cuenta las disposiciones necesarias.

238. No obstante, el período de transición debe ser limitado y basado en un acuerdo mutuo claro: tres a cinco años, según las circunstancias, sería al parecer un máximo razonable. Por otra parte, la disminución progresiva y la eliminación definitiva del apoyo institucional por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas debe compensarse con un aumento gradual del apoyo a los programas, es decir, para los fines de la cooperación técnica sustantiva al nivel y por el tiempo en que convengan mutuamente los gobiernos y las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas.

239. Habida cuenta de que las instituciones regionales de esa categoría están expuestas a sufrir no sólo dificultades financieras sino también deficiencias en sus objetivos y programas de trabajo -también en este caso por la insuficiencia de la participación de los gobiernos interesados en su identificación y planificación-, su estructuración debe ir acompañada de un examen y una reorganización totales en esas esferas críticas, con miras a la redefinición de sus objetivos y actividades en todos los aspectos necesarios.

240. Como en el caso de las instituciones regionales nuevas, estas modificaciones y cualesquier otras, ya sean jurídicas, administrativas, organizacionales, financieras o sustantivas, deben reflejarse en acuerdos escritos y claros confirmados conjuntamente por los gobiernos interesados. Si hay documentos de proyecto separados, o sus equivalentes, en que se precisen las condiciones de la asistencia de las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, dichos documentos deben también reformarse y renovarse según convenga, para reflejar el nuevo estatuto de las instituciones y los cambios que entrañe el carácter del apoyo del sistema de las Naciones Unidas.

Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones

Cooperación técnica regional

241. El enfoque regional del desarrollo refleja la existencia de problemas comunes a países con características geográficas, económicas y culturales comunes, y que es preferible abordar mediante esfuerzos concertados. El sistema de las Naciones Unidas invierte recursos considerables en esta esfera para promover la autosuficiencia de los países en desarrollo, y la necesidad de examinar constantemente las políticas y los procedimientos pertinentes no es menos importante para los programas multinacionales que para los nacionales (párrafos 1 a 12).

242. El informe centra principalmente la atención en las instituciones establecidas por iniciativa de un grupo de gobiernos como empresas multinacionales colectivas a cuyos recursos contribuye parcialmente en forma temporal por lo menos una organización de las Naciones Unidas (párrafos 13 y 14).

243. La cooperación técnica internacional mediante instituciones multinacionales regionales asistidas por el sistema de las Naciones Unidas debe basarse en una forma rentable. A este respecto, no existen fórmulas universales, pero constante, la experiencia parece indicar que son aplicables algunos criterios esenciales de éxito relativos al origen de la institución, la pertinencia de sus objetivos y actividades, la suficiencia de su estatuto jurídico y su financiación, el carácter de su gestión, la calidad del personal y su eficacia como instrumento de CTPD (párrafos 148 a 150).

244. Todas las recomendaciones hechas en este informe tienden a aumentar la eficacia de la cooperación técnica multinacional regional mediante la gestión gubernamental total de los proyectos. Las actividades regionales de cooperación técnica son ejemplo notables de CTPD siempre que de su gestión se encargarán realmente los países en desarrollo participantes. Cualquier disminución de la responsabilidad de la gestión que disminuya las responsabilidades de los países interesados debilita la CTPD y la autosuficiencia colectiva (párrafos 10, 11 y 14).

245. La asistencia de las Naciones Unidas a instituciones multinacionales regionales debe formularse teniendo presente la CTPD, si bien la responsabilidad principal en cuanto a la promoción, el establecimiento y la financiación de proyectos de CTPD corresponde a los países participantes (párrafos 223 a 226).

Instituciones multinacionales de cooperación técnica

246. Por definición, las instituciones multinacionales regionales establecidas y administradas por los países participantes son vehículos de CTPD. La CTPD proporciona la fórmula más adecuada y generalmente el único marco de política aceptable para la organización, la gestión y financiación de instituciones regionales o subregionales (párrafos 223 y 224).

247. Las instituciones multinacionales regionales pueden complementar y apoyar de manera provechosa y rentable las actividades de las instituciones nacionales que actúan en la misma esfera y, en consecuencia, fomentar la cooperación nacional y colectiva. Dichas instituciones pueden desempeñar una función especialmente valiosa plasmando las prioridades mundiales y regionales en estrategias y técnicas prácticas para su aplicación a nivel nacional (párrafos 20 a 22 y 26).

248. A fin de desempeñar adecuadamente sus funciones, las instituciones multinacionales deben establecerse sobre la base de un acuerdo claro, concreto y jurídicamente obligatorio entre los países participantes: una gestión independiente que

controle totalmente los recursos de las instituciones y un programa de actividades que refleje plenamente las políticas y objetivos de los países participantes. La existencia y las actividades de las instituciones multinacionales son responsabilidad de los gobiernos interesados (párrafos 22, 23 y 94).

249. Las evaluaciones anteriores de las instituciones regionales de cooperación técnica hechas por la DCI permitieron formular diversas conclusiones relativas principalmente al carácter y al grado de la participación gubernamental; las fuentes de financiación; el tipo y el alcance de la participación del sistema de las Naciones Unidas; la aceptación y el efecto de los servicios; las posibilidades de CTPD; y los arreglos de red. La mayor parte de las instituciones estudiadas distaban mucho de haber alcanzado la autosuficiencia debido a la falta de marcos jurídicos bien definidos y de un apoyo adecuado de los países participantes. El carácter y la intensidad de la participación del sistema de las Naciones Unidas ha variado, si bien se ha observado una tendencia creciente a hacer una distinción entre apoyo institucional y apoyo a los programas. El impacto de los servicios de las instituciones ha sido difícil de evaluar por falta de sistemas complementarios en la mayoría de los casos estudiados. No obstante, se llegó a la conclusión de que dichas instituciones tenían la capacidad necesaria para convertirse en puntos focales de actividades de CTPD (párrafos 31 a 59).

250. Para tener acceso a la asistencia del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones multinacionales regionales deben cumplir los requisitos de autosuficiencia en dos aspectos esenciales: a) sus objetivos y programas de trabajo deben basarse sistemáticamente en un enfoque unificado del desarrollo y estar orientados deliberadamente hacia la promoción del nuevo orden económico internacional, y b) su creación y gestión deben hacerla los gobiernos interesados, que deben proporcionar u obtener recursos adecuados para su funcionamiento (párrafos 60 a 70).

251. Cualquiera que sea su tamaño o tipo, las instituciones deben estar legalmente constituidas. Ese principio no se ha aplicado en todos los casos, aunque se reconoce cada vez más que hay una relación estrecha entre la eficacia de la institución y el grado de interés real demostrado por los gobiernos. Se debe alentar a los gobiernos a concertar a posteriori los acuerdos jurídicos necesarios, cuando éstos no existan (párrafos 162 a 166).

252. Sólo los gobiernos participantes pueden asegurar la viabilidad de una institución multinacional regional, que debe tener su propio órgano rector, una autoridad ejecutiva con los atributos necesarios para la adopción de decisiones y la gestión, y una fuente de ingresos regular y adecuada. El presupuesto básico debe sufragar los costos del personal profesional permanente, incluido el director, el personal de oficina de conservación, la infraestructura física y el equipo básico, incluido el mobiliario, las comunicaciones y la conservación (párrafos 168 y 173 a 180).

253. Hay todavía muchas instituciones llamadas multinacionales regionales que, no obstante, son simples extensiones de organizaciones correspondientes de las Naciones Unidas. La práctica de designar y pagar a los directores de esas instituciones como funcionarios del sistema de las Naciones Unidas es en muchos casos una indicación clara de la insuficiencia de la participación intergubernamental (párrafos 180 a 183).

254. Para desempeñar su función como instrumento eficaz para la autosuficiencia, una institución multinacional regional verdadera debe ser una organización creada con objetivos definidos y administrada por varios países. Las fuerzas motivadoras deben ser la identidad de intereses dentro de la región o subregión, la economía de escala en las actividades, y el efecto multiplicador de los resultados. Como centro de excelencia, una institución de ese tipo debe aprovechar

ampliamente su posición singular para estimular el cambio recurriendo a todos los canales de comunicación disponibles; sus servicios deben ser de la máxima calidad intelectual, pero no debe convertirse en una torre de marfil alejada de las realidades del desarrollo (párrafos 188 a 191).

255. La selección del personal es crítica para que una institución pueda producir resultados óptimos y establecer una reputación sólida como centro de excelencia. El personal, y especialmente el director, debe ser de la máxima competencia profesional y tener dotes demostradas de liderazgo y amplitud de visión (párrafos 217 a 220).

256. La creciente complejidad de los problemas de desarrollo y la necesidad de lograr los mejores resultados posibles parecen indicar la conveniencia de un enfoque polivalente. Un número limitado de instituciones regionales bien dotadas y bien definidas sería preferible a una profusión de instituciones pequeñas sin personal y recursos financieros adecuados (párrafos 155 a 158).

257. Un denominador común de la mayor parte de las instituciones regionales de cooperación técnica es la capacitación. Para alcanzar el doble objetivo de excelencia y rentabilidad, sería preferible que las instituciones se concentraran en la capacitación indirecta, la capacitación de profesores, el desarrollo de métodos, materiales y planes de capacitación, y la investigación conexa, dejando a cargo de las instituciones locales la capacitación a nivel medio o inferior. A veces es necesario hacer excepciones a esa norma por razón del tema, del equipo necesario o de las circunstancias locales. Las investigaciones deben ser prácticas y estar encaminadas a apoyar las funciones de capacitación y asesoramiento, y por la misma razón deben afianzar la función de liderazgo de las instituciones. Las instituciones dedicadas a esferas análogas se beneficiarían considerablemente de los contactos estrechos entre ellas. El sistema de las Naciones Unidas debe contribuir a fomentar esas relaciones (párrafos 194 a 199).

258. Una estructura de red que vincule varias instituciones nacionales con intereses comunes ofrecería al parecer la forma más efectiva de difundir los beneficios de un centro regional y fomentar la CTPD. Con una organización y una gestión adecuadas, los arreglos de red pueden contribuir a acelerar el proceso de desarrollo autosuficiente y también a orientar las actividades de las instituciones asociadas hacia problemas prioritarios. Las redes permiten usar los servicios existentes en lugar de crear mecanismos nuevos, evitan la duplicación y producen economías de escala. El sistema de las Naciones Unidas debe prestar asistencia a las instituciones multinacionales regionales para aumentar sus posibilidades de convertirse en centros y coordinadoras de los arreglos de red y de vinculación (párrafos 199 a 201, 204, 206 y 210).

259. La supervisión, el control, la evaluación y las actividades complementarias de las instituciones multinacionales son aspectos de la gestión y, en consecuencia, son principalmente responsabilidad de los gobiernos participantes. Eso presupone un acuerdo previo total entre las partes interesadas (párrafos 111 y 112).

Políticas de programación regional del sistema de las Naciones Unidas

260. Independientemente de su rápido aumento en los últimos años, los recursos del sistema de las Naciones Unidas para la cooperación técnica regional son limitados. De allí la necesidad de un enfoque sistemático para orientar objetivamente a las organizaciones interesadas en la labor de ayudar a los países a ayudarse a sí mismos. Este enfoque tendría que incluir un marco de política y procedimientos operacionales (párrafos 71 a 75).

261. La asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales debe apoyar y no reemplazar las actividades de ayuda mutua por el esfuerzo propio de los gobiernos participantes y no invadir sus responsabilidades en la gestión y la administración institucionales. No obstante, cualquier asistencia que preste el sistema de las Naciones Unidas tendrá que ajustarse a los deseos de los países interesados (párrafos 24 a 27).

262. El sistema de las Naciones Unidas ha elaborado un conjunto de políticas básicas interconexas para orientar los esfuerzos cooperativos de todos los interesados. En todas estas decisiones de política se destaca la necesidad de fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo (párrafos 60 a 70).

263. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben elaborar criterios operacionales para la programación regional y el desarrollo de proyectos. Dichos procedimientos deben ser de fácil comprensión para todas las partes y tener la flexibilidad suficiente para responder a los cambios en las condiciones, siendo al mismo tiempo firmes en cuestiones esenciales, especialmente en materia de responsabilidades y relaciones (párrafo 79).

264. La determinación de las prioridades de los programas regionales del PNUD ha sido difícil; no obstante, el nuevo proceso de consulta introducido por el Consejo de Administración del PNUD permitirá a los gobiernos una mayor participación en la preparación de programas multinacionales y constituirá un adelanto importante si se aplica sistemáticamente (párrafos 82 a 86).

265. En una situación de prioridades conflictivas, se debe dar preferencia en materia de asistencia a las instituciones que despierten mayor interés y dedicación por parte de los países participantes, como la mejor garantía de efectividad y autosuficiencia. Se deben considerar especialmente a) los problemas de los países menos adelantados, más gravemente afectados, sin litoral e insulares en desarrollo, y b) los arreglos de red. En casos de necesidad especial, los fondos de los programas regionales podrían usarse para fortalecer las instituciones nacionales correspondientes (párrafos 89 a 92).

266. Una vez aprobada la asistencia por una organización de las Naciones Unidas, las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas deben combinarse con las contribuciones de los países participantes para constituir un proyecto integrado bajo la plena autoridad de los gobiernos patrocinadores (párrafo 94).

267. Las solicitudes de asistencia deben evaluarse cuidadosamente en lo relativo a: a) origen de la solicitud; b) información básica sobre objetivos y funciones de la institución, contenido de sus programas propuestos o existentes, carácter y duración de la asistencia, recursos financieros, plantilla, contribución del país huésped, y resultados que hay que alcanzar, y c) viabilidad a largo plazo de la institución. La planificación cuidadosa del proyecto es una condición sine qua non para el éxito en la etapa de iniciación y no se debe hacer desorganizadamente (párrafos 97 a 100 y 104).

23. En la formulación de los proyectos, que debe hacerse a nivel de las oficinas exteriores, hay que definir claramente las obligaciones de los países participantes y establecer una relación precisa y adecuada entre la institución y la organización de las Naciones Unidas que brinda la asistencia (párrafos 103 y 104).

269. En el documento del programa (acuerdo de asistencia) debe indicarse cómo las políticas generales y básicas del sistema de las Naciones Unidas se han de aplicar e integrar con las preferencias expresadas por los gobiernos (párrafo 96).

270. Los principios enunciados en el "Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo" de la DCI en relación con la gestión de los proyectos de cooperación técnica por los gobiernos se aplican igualmente a la asistencia a las instituciones regionales. La gestión de las instituciones regionales que reciban por primera vez asistencia del sistema de las Naciones Unidas debe ser intergubernamental desde el principio. Las instituciones que ya reciban asistencia deben hacer lo antes posible arreglos para la gestión intergubernamental, cuando no existan todavía dichos arreglos (párrafos 107, 108 y 171).

271. Muchas instituciones regionales establecidas en el pasado han dependido totalmente de los recursos del sistema de las Naciones Unidas para sufragar tanto sus actividades ordinarias como sus actividades sistémicas. En la práctica, no se ha realizado la esperanza original de que esas contribuciones representarían simplemente un "capital inicial" y que finalmente las instituciones no necesitarían ayuda exterior. Esa situación difiere de los objetivos de la cooperación técnica para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y podría parte de los recursos que podrían destinarse a apoyar actividades regionales nuevas (párrafos 134 a 136).

272. Una institución regional puede ocuparse de cualquier sector o tema al que asignen alta prioridad los países participantes. El interés de ella, su gama de intereses puede rebasar el ámbito de las prioridades de los programas regionales de las organizaciones de las Naciones Unidas. Pero el interés de ella no debe impedir la existencia del sistema de las Naciones Unidas. Tal asistencia sería simplemente un aspecto integrante del programa de la institución. El alcance geográfico de las instituciones puede variar también considerablemente. Acostumbrado, un enfoque subregional, cuando sea viable, permite a las partes interesadas mejor en los intereses compartidos por los países participantes (párrafos 151 a 154).

273. El uso de personal internacional suministrado en el marco de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas debe tener un límite de tiempo y servir ya sea para la ejecución de actividades de los programas o para trabajos o para reforzar temporalmente las oficinas de las instituciones en situaciones (párrafo 221).

274. Sólo en circunstancias excepcionales puede un país miembro de las Naciones Unidas designar y pagar al director de una institución técnica regional. En esos casos, la designación del director debe ser de carácter temporal de tipo ASOP y por tiempo limitado (párrafo 137).

275. Por principio, los gobiernos interesados deben sufragar los gastos operacionales llamados a veces "gastos institucionales". Los gastos institucionales pueden justificarse como contribución al recurso humano de los países pero en condiciones bien definidas y por tiempo limitado. Los gastos de los recursos del sistema de las Naciones Unidas se limitan solamente a la creación de la totalidad o parte de los costos de los programas (párrafo 138).

276. La supervisión y la evaluación de la asistencia prestada por las Naciones Unidas deben ser actividades conjuntas proyectadas y realizadas en estrecha consulta entre los gobiernos participantes y la organización interesada de las Naciones Unidas. Las actividades complementarias para mantener el efecto de la asistencia deben identificarse en el momento de la formulación del proyecto (párrafos 112 y 129).

277. La ardua tarea de fortalecer el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales exigiría de las oficinas exteriores del PNUD una función más activa y creadora. Hay que examinar la cuestión del fortalecimiento de dichas oficinas (párrafos 132 y 133).

278. El PNUD debe revisar su política en materia de utilización de los recursos de las CIP regionales en relación con los arreglos de red a fin de que una proporción de dichos recursos pueda servir para prestar asistencia a las instituciones nacionales que participan en dichos arreglos (párrafos 215 y 216).

279. Se debe considerar la posibilidad de aplicar enfoques nuevos para la utilización de las CIP regionales, como se sugiere en la nota 33 de pie de página (párrafo 177).

280. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los programas de las instituciones multinacionales regionales debe basarse en el mayor grado posible en un enfoque integrado en que se tenga en cuenta la totalidad de los recursos del sistema en las esferas sustantivas pertinentes. El CAC debe examinar constantemente y alentar todos los esfuerzos entre organizaciones con miras a fortalecer esa acción coordinada (párrafos 142 a 147).

Anexo I

GASTOS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN 1979 EN ACTIVIDADES OPERACIONALES
A NIVEL REGIONAL, INTERREGIONAL Y MUNDIAL ^{1/}

(Excluidos el PNUD y el Banco Mundial)

	Programa ordinario	Fuentes extra-presupuestarias	UNICEF	PMA	Total
Estados árabes, regional	2,4	5,0	0,1	0,4	7,9
Africa, regional	8,6	28,3	1,5	0,4	38,8
Las Américas, regional	7,0	20,3	1,4	0,2	28,9
Asia, regional	8,5	11,6	1,1	0,2	21,4
Europa, regional	1,4	1,1	-	-	2,5
Total parcial, programas regionales	27,9	66,3	4,1	1,2	99,5
Interregionales	13,8	54,6	4,6	5,7	78,7
Mundiales	5,9	49,2	-	0,7	55,8
Total general, programas multinacionales	47,6	170,1	8,7	7,6	236,4

^{1/} Fuente: Datos basados en el documento DP/488, cuadro A.9. Cifras redondeadas en las centenas de miles de dólares.

Anexo II

DISTRIBUCION DE LAS CIP DEL PNUD: 1971-1986

Clasificación de los programas	Suma para el primer ciclo (millones)	Porcentaje 1972-1976	Suma para el segundo ciclo (millones)	Porcentaje 1977-1981 <u>1/</u>	Suma para el tercer ciclo (millones)	Porcentaje 1982-1986 <u>2/</u>
Por países	1 308 500	85,3	2 062 550 ^{3/}	83,9	4 083 700 ^{3/}	81,6
Regionales	188 100	12,3	312 400	12,7	730 000	14,6
Interregionales	22 400	1,4	33 600	1,4	73 500	1,5
Mundiales	15 500	1,0	50 200	2,0	114 800	2,3
Total	1 534 500	100,0	2 458 750	100,0	5 002 000	100,0

1/ Sin ajustar, incluidas CIP no distribuidas.

2/ Como ilustración.

3/ Incluidas asignaciones para los movimientos de liberación nacional.