JIU/REP/85/3

APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO A LA EJECUCION DE ACCION DE BUENOS AIRES SOBRE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)

Preparado por
Miljenko Vuković
Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1985

JIU/REP/85/3

Ginebra, mayo de 1985

APOYO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO A LA EJECUCION DEL PLAN DE ACCION DE BUENOS AIRES SOBRE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)

Preparado por

Miljenko Vuković

Dependencia Común de Inspección

GE.85-01546

INDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCION	1 - 6	1
II.	MANDATOS Y CONCEPTOS	7 - 27	3
	A. El Plan de Acción de Buenos Aires	7 - 12	3
	B. Otros mandatos	13 - 16	5
	C. Conceptos	17 - 27	6
III.	DISPOSICIONES INSTITUCIONALES	28 - 50	11
	A. Comité de Alto Nivel	29 - 30	11
	B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	31 - 43	12
	C. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	44 - 50	16
IV.	PROGRAMACION	51 - 81	20
	A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	52 - 67	20
	B. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	68 - 78	26
	C. Otros órganos ajenos al sistema de las Naciones Unidas	79 - 81	30
V.	RECURSOS	82 - 98	32
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99 - 106	37

I. INTRODUCCION

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), celebrada en Buenos Aires del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978, marcó un hito importante en los continuos esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas a fin de promover la cooperación internacional para el desarrollo. La Conferencia demostró que existía una amplia voluntad política de mejorar la estructura asimétrica de la cooperación en el desarrollo internacional al destacar y recomendar la utilización de la capacidad científica y técnica cada vez mayor de los países en desarrollo para promover y fomentar su desarrollo social y económico.

2. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desempeñaron un papel importante tanto en la preparación de la Conferencia como en la elaboración de su documento final. La Conferencia aprobó por consenso el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, en el que se reconocía que la función más importante en este proceso correspondía a los propios países en desarrollo. Al sistema de las Naciones Unidas se le reconocían funciones y responsabilidades catalizadoras de apoyo, aunque importantes.

3. La Conferencia provocó grandes esperanzas entre los países en desarrollo que vieron en ella nuevas promesas. Contribuyeron a ello las enérgicas actividades de promoción iniciadas muy pronto por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como las actividades de una serie de países en desarrollo. Como resultado, se registraron experiencias operacionales positivas, en particular en la identificación del potencial de la CTPD. Sin embargo, este potencial apenas ha comenzado a aprovecharse. Así, siete años después de la Conferencia, las esperanzas se están desvaneciendo y a los Estados miembros, en particular al Grupo de los 77, les preocupa cada vez más el apoyo del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas al Plan de Acción de Buenos Aires. Por consiguiente, queda mucho por hacer para invertir esta tendencia y volver a orientar los esfuerzos por el buen camino.

4. En el presente estudio se examina la forma en que el sistema de las Naciones Unidas se ha movilizado en respuesta al Plan de Acción de Buenos Aires. Habida cuenta de los aspectos examinados a este respecto en los dos informes recientemente preparados para el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) 1/, así como en los tres informes preparados por el PNUD en 1980, 1981 y 1983, sobre los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas en la aplicación de las tareas que le había asignado el Plan de Acción de Buenos Aires, el presente estudio se concentra en algunas cuestiones y problemas importantes en espera de la plena aplicación de las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Buenos Aires.

1/ El informe del Secretario General, de 1984, sobre el análisis de los mandatos del sistema de las Naciones Unidas y de los problemas de que éste se ocupa en la cooperación económica y técnica de los países en desarrollo (E/1984/46); y el análisis de los programas de todas las organizaciones y de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo (E/1985/53), publicado en 1985.

5. Para prepararlo se examinó un gran volumen de documentación sobre esta cuestión. Se celebraron discusiones con los miembros del Grupo de los 77 en Nueva York, con varios representantes gubernamentales que asistieron al período de sesiones de junio de 1984 del Consejo de Administración del PNUD, y con funcionarios del PNUD y varios organismos de las Naciones Unidas. Se efectuaron visitas sobre el terreno a 13 países en desarrollo de Asia, Africa, América Latina y el Caribe, donde el Inspector pudo intercambiar opiniones con los funcionarios gubernamentales y con el personal del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. Además, el Inspector obtuvo y pudo examinar una valiosa información sobre las políticas y prácticas en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo de una serie de organismos multilaterales ajenos al sistema de las Naciones Unidas, tales como la Secretaría del Commonwealth, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, el Colombo Staff College, la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Centro Internacional de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo, así como de una serie de centros nacionales de cooperación técnica entre países en desarrollo.

6. El Inspector agradece la contribución y cooperación de todos los interesados, en particular la utilísima asistencia recibida del personal de la Dependencia Especial del PNUD para la CTPD.

II. MANDATOS Y CONCEPTOS

A. El Plan de Acción de Buenos Aires

7. A la Conferencia de Buenos Aires, que aprobó el PABA, asistieron prácticamente todos los Estados Miembros y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El PABA no es el primer mandato legislativo sobre la CTPD 2/ destinado a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero es sin duda el marco de política más completo que rige las actividades de CTPD del sistema. El PABA incorpora y reemplaza las anteriores disposiciones de política sobre la CTPD dictadas por los órganos intergubernamentales centrales, en particular las diversas decisiones del Consejo de Administración del PNUD sobre el informe de 1974 del Grupo de Trabajo sobre CTPD. A causa de su relevancia especial para la cuestión que se examina, consideramos necesario recordar la orientación básica de estas recomendaciones.

8. El PABA hace un llamamiento a los países en desarrollo, así como a los países desarrollados, al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a las organizaciones públicas y privadas para que apoyen activamente la CTPD. El Plan especifica, en particular, que la CTPD puede basarse en enfoques, métodos y tecnologías innovadores, particularmente adaptados a las necesidades locales, y al mismo tiempo utilizar las modalidades existentes de cooperación técnica en la medida en que sean útiles. El PABA pone de relieve que la CTPD no es un fin en sí misma, ni tampoco un sustituto de la cooperación técnica con los países desarrollados. El Plan enuncia una serie de objetivos de la CTPD destinados a fomentar la autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo, a base de promover su capacidad creativa y tecnológica para el desarrollo; de poner en común y compartir sus recursos humanos y tecnológicos en todas las esferas del desarrollo; de aumentar cualitativa y cuantitativamente la cooperación nacional; y de aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre ellos.

9. A fin de alcanzar estos objetivos, el PABA prevé una serie de medidas concertadas en todos los sectores sustantivos y a todos los niveles geográficos de la cooperación para el desarrollo, a saber:

- Las medidas recomendadas al nivel nacional incluyen, entre otras, el aumento de la conciencia de cada país en desarrollo con respecto a su propia capacidad, conocimientos y experiencia, así como a los de otros países; la creación y fortalecimiento de los necesarios arreglos de apoyo para la CTPD, tales como los mecanismos operacionales y de coordinación, los sistemas de información, la capacitación, investigación y servicios tecnológicos; la promoción de criterios, políticas y reglamentos nacionales de programación para el desarrollo, en apoyo de la CTPD; y la superación de las barreras psicológicas a esta cooperación.

2/ La Asamblea General aprobó las resoluciones 325 (XXIX), de diciembre de 1974 y 32/182, de diciembre de 1977, en las que suscribían las recomendaciones contenidas en el informe de un Grupo de Trabajo sobre CTPD establecido por el Administrador del PNUD y compuesto de representantes de los gobiernos (DP/69).

- Las medidas previstas a nivel subregional, regional e interregional tienen por objeto fortalecer las organizaciones intergubernamentales y los centros multinacionales de capacitación e investigación, a fin de que estén en condiciones de promover, planificar y ejecutar las actividades de la CTPD, y mejorar las corrientes y sistemas de información de la CTPD con el apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cuando se solicite.

- A nivel mundial, conforme al PABA, el espíritu de la CTPD debería difundirse por todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en el que todas las organizaciones deberían desempeñar un papel destacado como promotoras y catalizadoras de la CTPD.

10. En la recomendación 32 del PABA se invita concretamente a los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que hagan todos los esfuerzos posibles para movilizar sus organizaciones a fin de contribuir a ejecutar este Plan de Acción de modo continuo e intensivo, tanto en sus respectivas esferas de competencia como en la acción multidisciplinaria conjunta. El Plan añade que estos esfuerzos deberían concentrarse en cuestiones relacionadas con el fomento, la coordinación, el funcionamiento y el financiamiento y que, en particular, deberían encaminarse a:

a) Identificar soluciones de CTPD, o aportaciones de CTPD a soluciones para los problemas concretos del desarrollo;

b) Aplicar enfoques y técnicas de CTPD en sus programas;

c) Apoyar, previa solicitud, la preparación y ejecución de proyectos de CTPD;

d) Desarrollar nuevas ideas y enfoques para realizar el potencial pleno de la CTPD y, a este fin, emprender los estudios y análisis necesarios;

e) Desarrollar, fortalecer y reorientar sistemas de información sectoriales, subregionales y regionales, y establecer vínculos funcionales entre tales sistemas y el SRI para su utilización eficaz;

f) Organizar y facilitar el apoyo de la información pública de la CTPD en sus esferas respectivas de competencia;

g) Observar y supervisar la ejecución de sus actividades de CTPD;

h) Utilizar en la mayor medida posible los insumos disponibles localmente y los procedentes de otros países en desarrollo.

11. El PABA recomienda además que "todas las organizaciones y todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberán, si aún no lo han hecho, reorientar sus políticas y procedimientos internos para responder adecuadamente a los principios y objetivos de la CTPD. Asimismo, estas organizaciones deberán efectuar en sus secretarías los reajustes y arreglos internos necesarios para integrar la CTPD en sus programas de trabajo. Estos arreglos deberán tener

la finalidad de obtener resultados y promover la CTPD en las actividades operacionales de tales organizaciones" (recomendación 33). Las tareas especiales confiadas al PNUD en virtud del PABA (recomendación 34) y los arreglos financieros para la CTPD previstos en la recomendación 38 se examinan más adelante en el presente informe.

12. El PABA fue suscrito por la Asamblea General en su resolución 33/134 que entre otras instrucciones, pedía "a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas las comisiones regionales, que adopten medidas expeditivas en sus respectivas esferas de competencia a fin de aplicar el Plan de Acción de Buenos Aires". Prácticamente todos los órganos rectores de los organismos especializados han suscrito igualmente el PABA y han instado a los organismos a que lo apliquen en sus esferas de competencia 3/. En consecuencia, debe concluirse que el sistema acepta en general el PABA como un marco legislativo obligatorio para el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la CTPD.

B. Otros mandatos

13. El citado informe del Secretario General (E/1984/46) contiene un análisis de los mandatos orientadores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus esfuerzos de apoyo a la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo desde 1964 hasta 1983, e identifica un total de 445 mandatos, de los cuales 245 se promulgaron con posterioridad a la Conferencia de Buenos Aires. Aunque el informe reconoce la dificultad de hacer distinciones entre mandatos "complejos de importancia fundamental y otros más sencillos de alcance más limitado", el gran volumen de medidas legislativas adoptadas desde 1978 en comparación con el período anterior, demuestra en cierto sentido la importancia creciente que esta cuestión ha adquirido para la comunidad internacional.

14. Sin embargo, estas instrucciones legislativas, por razón de su contenido, alcance y grado de precisión, ni son plenamente consecuentes ni reflejan los objetivos prioritarios del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la CTPD y la CEPD en general, y del PABA en particular. Este hecho, unido a la multiplicidad de mandatos, ha dado lugar a la observación de que el resultado es un conjunto de señales vagas, más que una articulación y un refinamiento progresivo de medidas de políticas destinadas a movilizar y centrar los esfuerzos del sistema en torno a un plan o programa de acción determinados. Como consecuencia, la mayoría de las organizaciones del sistema han tendido a hacer declaraciones de apoyo en favor de los mandatos generales de todo el sistema, tales como el PABA, en tanto que en la práctica se orientan por los mandatos especializados promulgados por sus propios órganos rectores. De ello puede inferirse, pues, que el impacto de esta multitud de mandatos sobre la respuesta del sistema de desarrollo de las organizaciones de las Naciones Unidas al PABA no ha sido tan positivo como cabía esperar.

3/ Véase el informe del Secretario General E/1984/46, párrs. 39 a 49.

15. La debilitación del impulso generado inicialmente por la Conferencia de Buenos Aires puede tener otra causa: la confusión creciente entre la CTPD y la CEPD a raíz de dicha Conferencia y la vaguedad consiguiente de las instrucciones legislativas relativas a ambas formas de cooperación. Si bien tanto la CTPD como la CEPD tienden a reforzar los vínculos e intercambios entre países en desarrollo, la diferencia entre ambas resulta del papel funcional evidente de la primera como instrumento para promover el ámbito más amplio de la CEPD. Esta diferencia funcional ha dado lugar a una división de las responsabilidades institucionales y constitucionales, por lo que el PNUD, es el conducto central de canalización de los recursos multilaterales del sistema de las Naciones Unidas, ha asumido la responsabilidad de catalizar y promover la CTPD a través del sistema, en tanto que la UNCTAD, cuya esfera de competencia son las cuestiones comerciales de desarrollo económico, tiene la responsabilidad de promover la CEPD. No obstante, una dificultad al tratar de separar ambos conceptos es el hecho de que la "cooperación técnica" se utiliza en el sistema de las Naciones Unidas en general en el sentido de incluir todas las formas de cooperación económica, técnica, tencológica, científica e incluso cultural. El Inspector considera que tal vez sea necesario eliminar toda posible ambigüedad. Un primer paso podría ser la separación de las dos cuestiones en instrucciones legislativas y necesidades de notificación del sistema de las Naciones Unidas, en consonancia con la actual división de responsabilidades institucionales para promover la CTPD y la CEPD.

16. Finalmente la CTPD y la CEPD y, más concretamente, el Plan de Acción de Buenos Aires y el Programa de Acción de Caracas, incluidos sus antecedentes, no deberían ser considerados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo como competitivos entre sí por la atención prioritaria y los recursos decrecientes del sistema. Por esta razón, parecería esencial que los mandatos intergubernamentales acerca de estas cuestiones respondiesen claramente a objetivos prioritarios.

C. Conceptos

17. El Inspector creyó observar que varias organizaciones tenían un conocimiento insuficiente de lo que realmente significa la CTPD. Para muchas de ellas, apenas hay distinción alguna entre la CTPD y la cooperación técnica "tradicional", y hay cierta tendencia a mezclar ambas indiscriminadamente. Como consecuencia, se oscurece la función precisa del sistema de las Naciones Unidas para promover la CTPD: algunas organizaciones señalan que han venido practicando la CTPD desde su creación. Esta situación permite difícilmente evaluar en términos cuantitativos hasta qué punto las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas están llevando a cabo las tareas que le fueron encomendadas de conformidad con la recomendación 32 del PABA. El Inspector reconoce que la diferenciación entre el concepto de la CTPD y la cooperación técnica tradicional no resulta fácil, tanto más cuanto que el PABA no contiene ninguna definición explícita de lo que es o no es la CTPD, por dos importantes razones:

- En primer lugar, los objetivos de política de la CTPD y los de la cooperación técnica tradicional, tal como se enuncian en la resolución 3405 (XXX) de la Asamblea General de 1975 sobre las nuevas dimensiones de la cooperación técnica, coinciden en algunos aspectos importantes. Por ejemplo, ambas insisten en el concepto de la autosuficiencia, así como en el desarrollo y máximo uso de las capacidades y recursos locales;

- En segundo lugar, la ejecución de proyectos por los gobiernos e instituciones de los países beneficiarios es también un principio común.

18. Un informe del PNUD de 1979 sobre esta cuestión (DP/373), trató de evitar esta dificultad especificando que "lo que distingue a la CTPD de las corrientes "tradicionales" de cooperación técnica es que los países en desarrollo comparten, para fomentar mutuamente su crecimiento, experiencia en desarrollo y recursos, aptitudes y capacidad técnicas"; y que una segunda característica distintiva consiste en que el impulso organizador y administrativo debe proceder fundamentalmente de los propios países en desarrollo. En el informe se hacía hincapié en que "los propios países participantes aportan la totalidad o buena parte de los insumos de los proyectos".

19. Estos elementos, que asignan claramente la responsabilidad de iniciar la CTPD a los países en desarrollo, se incorporaban en líneas generales en las directrices básicas de la CTPD establecidas en 1981 por el Comité de Alto Nivel (decisión 2/9) y se reflejan en el Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD en los siguientes términos:

a) Las actividades o proyectos de CTPD requieren que dos o más países en desarrollo compartan o intercambien deliberada y voluntariamente recursos, conocimientos y capacidades técnicas para su desarrollo individual o mutuo;

b) La CTPD es iniciada, organizada y administrada principalmente por los propios países en desarrollo. En ese proceso los gobiernos de los países en desarrollo normalmente tomarán la iniciativa o asumirán la responsabilidad. La CTPD también puede entrañar la participación de instituciones públicas, organizaciones privadas y particulares;

c) En las actividades de CTPD, la financiación y los insumos de los proyectos, tales como conocimientos especializados, servicios de asesoramiento, instalaciones para la investigación y la capacitación, equipo y suministros, deben correr a cargo principalmente de los propios países en desarrollo, y las CIP por países deben considerarse como un catalizador y una contribución suplementaria, únicamente.

d) La CTPD puede incluir todos los sectores y todos los tipos de actividades de cooperación técnica de los países en desarrollo. Puede ser de carácter bilateral o multilateral y de alcance subregional, regional o interregional. Siempre que sea posible, deberá adoptar enfoques, métodos y técnicas innovadores que se adapten especialmente a las necesidades locales y a las modalidades existentes de cooperación técnica en la medida en que se consideren útiles.

20. Estas directrices básicas, si bien destacan debidamente el papel predominante de los gobiernos de los países en desarrollo por lo que respecta a los proyectos de CTPD, no especifican el papel catalizador que se espera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Las aclaraciones ofrecidas en el Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD no han conseguido, al parecer, el efecto deseado. Tampoco definen claramente la función que ha de desempeñar el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en las actividades de CTPD a que se hace referencia en el párrafo 9 supra. Parece que esta laguna ha inducido

a las organizaciones a interpretar de manera flexible y diferente la función del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en la promoción de las actividades de CTPD. No es necesario destacar que esto da lugar a enfoques diferentes para la ejecución del PABA; así, algunas organizaciones han adoptado un enfoque pasivo o han interpretado sus actividades tradicionales como apoyo a la CTPD y cumplimiento del mandato del PABA.

21. Pocas organizaciones han hecho verdaderos esfuerzos para llevar a cabo sus responsabilidades en materia de CTPD, por estimar que las iniciativas a este respecto corresponden a los gobiernos interesados. El Inspector no comparte esta opinión, ya que incluso los proyectos tradicionales de cooperación técnica deben, como cuestión de política y de sentido común, emanar de los gobiernos beneficiarios, a los que debe corresponder la organización y gestión de los proyectos. Este principio se expone claramente en la sección 3411 del Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD, y se reafirma en la decisión 25/20 aprobada por el Consejo de Administración del PNUD el 3 de julio de 1978, relativa al informe de la DCI sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo (JIU/REP/78/3) 4/. A título de referencia, el párrafo 4 a) de la parte dispositiva de dicha decisión reafirmaba que:

> "Un proyecto que recibe asistencia del sistema de las Naciones Unidas es esencialmente una actividad del gobierno, el cual, si bien conserva la responsabilidad básica en cuanto a su iniciación, su formulación, su ejecución y la acción complementaria, recaba la cooperación de las organizaciones de las Naciones Unidas en el proceso o en parte del mismo. La responsabilidad global en cuanto a la gestión del proyecto corresponde al gobierno y, en este sentido, todo proyecto que cuenta con la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas es un proyecto administrado por el gobierno."

El párrafo 4 b) de la misma decisión establece que:

> "en el marco de este concepto general de gestión por los gobiernos, el gobierno puede ejecutar el proyecto con arreglo a los acuerdos de ejecución por los gobiernos, aprobados por el Consejo en sus períodos de sesiones 20º, 22º y 23º, conservando así la plena responsabilidad en cuanto a todos los aspectos de la ejecución del proyecto, o puede recurrir a las modalidades tradicionales de ejecución."

22. Es un hecho sabido que estos principios de política no han impedido que el sistema de las Naciones Unidas asuma en la práctica un papel activo, incluso de vanguardia, en la iniciación, planificación, organización y ejecución de proyectos de tipo tradicional. Así, aunque la responsabilidad de los gobiernos beneficiarios en cuanto a la iniciativa y gestión global de los proyectos es evidente tanto en la CTPD como en las formas más tradicionales de cooperación técnica, sólo las directrices sobre CTPD parecen haber dado lugar a una interpretación excesivamente restrictiva de la función del sistema de las Naciones Unidas.

23. La función del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo interpretada en este sentido estricto, hace pensar que la CTPD se considera en efecto como algo periférico, por no decir alejado de la corriente principal de la

---

4/ Véase también la decisión 79/48 del Consejo de Administración sobre el mismo informe de la DCI.

cooperación multilateral para el desarrollo, y no como una modalidad alternativa de cooperación técnica más eficiente en función de su coste y más adecuada a las necesidades de muchos países en desarrollo. Parece necesario que los Estados Miembros enfoquen con más precisión la CTPD a fin de corregir el desequilibrio existente. Para conseguir esto, se requiere una interpretación clara, aceptada generalmente, de las directrices de la CTPD a fin de lograr que las organizaciones y organismos del sistema adopten la misma posición dinámica en la búsqueda y promoción de oportunidades de CTPD que en el caso de proyectos de cooperación técnica tradicional. La flexibilidad en la interpretación de las directrices debe rechazarse y no debe confundirse con la adopción de nuevos enfoques de las operaciones de CTPD.

24. Otra cuestión conceptual que debe aclararse es la de la distinción entre actividades promocionales y operacionales de CTPD. Las actividades promocionales tienen por objeto reforzar la capacidad de los países en desarrollo para dedicarse a actividades tales como: identificar posibilidades de CTPD; poner a las partes en contacto; organizar la capacitación en CTPD; reunir, elaborar y difundir información. Las actividades operacionales consisten en la prestación y el intercambio mutuos de recursos y personal técnicos entre dos o más países en desarrollo, e incluyen: la designación de proyectos de CTPD; la asistencia y participación en la ejecución de los proyectos de CTPD; y el fortalecimiento de las instituciones regionales o interregionales utilizadas para fines de CTPD (Manual de Políticas y Procedimientos: 3610). En sus conversaciones con los funcionarios de los organismos en las sedes y sobre el terreno, el Inspector observó que la distinción entre los aspectos promocionales y operacionales de la función del sistema de las Naciones Unidas era mal comprendida, al igual que la diferencia entre la CTPD y la cooperación técnica tradicional. En varios casos, incluso los coordinadores residentes tendían a considerar el uso tradicional de la CIP para la financiación de estudios, seminarios y otras reuniones de grupos de carácter subregional, regional e interregional como actividades operacionales de CTPD. Esta confusión es igualmente aparente en el informe de 1985 sobre cooperación económica y técnica entre países en desarrollo, a que se hace referencia en el párrafo 4.

25. Si bien el aspecto promocional es indudablemente importante y no debe subestimarse, el Inspector observó una tendencia generalizada entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a considerar su apoyo a los cursillos, seminarios e instituciones y redes internacionales como actividades en el desempeño de su responsabilidad en materia de CTPD. Esto sólo es una parte de su mandato. Esta tendencia podría explicarse por el hecho de que la función y actividades promocionales de la CTPD de las organizaciones constituyen un antiguo aspecto de sus políticas y prácticas normales de cooperación técnica tradicional. En cambio, el apoyo operacional del sistema a las actividades de CTPD exigiría enfoques innovadores, así como una nueva orientación y un reajuste de las políticas de crecimiento actuales en relación con las actividades operacionales tradicionales según se recomienda en el PABA y se sugiere a continuación.

26. Aunque tal vez no sea nunca posible conseguir una distinción clara entre el marco conceptual del PABA para la CTPD y las formas tradicionales de cooperación para el desarrollo en vista de los puntos de convergencia entre ambos enfoques, según se ha señalado antes, parecería indispensable aclarar los principios orientadores de la CTPD y establecer una definición convenida en común.

27. Las directrices básicas mencionadas en el párrafo 19 ofrecen al menos tres características distintivas de una actividad de CTPD:

- La primera, conforme al apartado a), implica un acuerdo entre dos o más gobiernos de países en desarrollo participantes en una actividad de CTPD. Normalmente, este acuerdo debería reflejarse en los documentos del proyecto. Las técnicas y mecanismos concretos del CTPD deberían ser evidentes;

- La segunda, conforme al apartado b), indica las modalidades de ejecución de los gobiernos, con la participación activa del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en la iniciación, organización y gestión del proyecto, limitada a la identificación de soluciones de CTPD, a poner a las partes en contacto y, a petición de los gobiernos, a prestar apoyo técnico a los elementos del proyecto no disponibles en el marco de los arreglos de CTPD;

- La tercera, conforme al apartado c), se refiere a un limitado apoyo financiero al componente de divisas, como son los gastos de viajes fuera del país huésped y el costo del equipo y suministros extranjeros, de conformidad con las normas del PNUD.

Esta interpretación parece indicar que, por lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la CTPD es una modalidad específica de aplicación de proyectos, con responsabilidades y procedimientos distintivos por lo que respecta a la preparación de proyectos, insumos, aprobación y ejecución, donde la función del sistema de las Naciones Unidas se limita a participar en la identificación de soluciones de CTPD, a poner a las partes en contacto, a prestar apoyo financiero a ciertos componentes del proyecto y, eventualmente, a prestar también apoyo técnico a los elementos del proyecto no disponibles en el marco de los arreglos de CTPD.

III. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

28. Como se indicó en el párrafo 9 supra, el PABA propugnaba la difusión del espíritu de la CTPD por todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, e instaba a todas las organizaciones a desempeñar un papel destacado como promotoras y catalizadoras de la CTPD. En diversas recomendaciones, se detalla el papel y la función del PNUD y de otras organizaciones del sistema, así como de los mecanismos intergubernamentales encargados de revisar las actividades de CTPD. En este capítulo se examinan las distintas disposiciones institucionales adoptadas en el marco del sistema de las Naciones Unidas en respuesta a las recomendaciones pertinentes del PABA. En primer lugar, se examina la función del Comité de Alto Nivel habida cuenta de su responsabilidad especial de movilizar el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto en apoyo del PABA.

A. Comité de Alto Nivel

29. Desde que inició sus actividades en 1980, el Comité, que presta servicios a la secretaría del PNUD, ha celebrado tres sesiones (1980, 1981 y 1983) y ha aprobado 27 decisiones sustantivas sobre una amplia gama de cuestiones. El Consejo de Administración del PNUD ha suscrito la mayoría de las decisiones adoptadas por el Comité en sus períodos de sesiones primero y segundo. Estas decisiones se referían a: la utilización de la Reserva del Programa (ahora Recursos para Programas Especiales) del PNUD para financiar actividades de promoción de la CTPD; a la utilización flexible de las CIP de los países para fines de CTPD, con sujeción a ciertas condiciones; y al reembolso de ciertos gastos locales relacionados con proyectos de CTPD. Sin embargo, algunas disposiciones clave de las dos decisiones adoptadas por el Comité en su tercer período de sesiones (1983) no recibieron el apoyo del Administrador del PNUD ni del Consejo, en particular el aumento del personal y de los recursos presupuestarios de la Dependencia Especial para la CTPD (decisión 3/8, párr. 6); y el uso de las cifras indicativas de planificación de los países para sufragar en su totalidad los gastos en moneda local de los proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo financiados con cargo a esos recursos (decisión 3/10, párrs. 2 a) y b)).

30. El Comité de Alto Nivel no ha podido desempeñar una de sus principales funciones, la de evaluar los progresos realizados en el desempeño de las tareas asignadas por el PABA al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Esto se debe principalmente a una laguna en el informe sobre la marcha de los trabajos facilitado al Comité: en el informe no se hace una evaluación cuantitativa de los progresos realizados por el sistema en la promoción y ejecución de las recomendaciones del PABA. Según los propios términos del informe: "una grave deficiencia de la base de información que ha obstaculizado el pleno cumplimiento del mandato es la falta de datos cuantitativos sobre el volumen de actividades que reciben apoyo de los diversos elementos del sistema de las Naciones Unidas y sobre las corrientes de recursos por fuente de financiación. Se hizo lo posible por obtener esa información, pero los actuales procedimientos de contabilidad y presentación de informes de los organismos sólo permitieron obtener datos incompletos y fragmentarios" (TCDC/3/2, párr. 3). El informe presentado al Comité del Programa y de la Coordinación en 1985 contiene, sin embargo, un análisis cuantitativo del apoyo del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a la CEPD y la CTPD. Pero los criterios utilizados para la selección y análisis de actividades de CTPD no establecen ninguna distinción entre la CTPD y las formas tradicionales de cooperación técnica, por lo que el volumen y el costo de las actividades operacionales de CTPD que figuran en el informe resultan algo exagerados.

B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Dependencia Especial de CTPD

31. Mucho antes de la Conferencia de Buenos Aires, el PNUD desempeñaba ya un papel importante en el desarrollo y promoción de la CTPD, como lo demuestran: el informe del Grupo de Trabajo sobre cooperación técnica entre países en desarrollo; las decisiones pertinentes del Consejo de Administración; el establecimiento en 1974 en la sede del PNUD de una Dependencia Especial de cooperación técnica entre países en desarrollo; y la labor preparatoria de la Conferencia de Buenos Aires. El PABA recomendaba que se fortaleciese esta Dependencia Especial.

32. Con objeto de desempeñar sus responsabilidades de acuerdo con el PABA, el PNUD proponía una serie de medidas en un documento titulado "Fortalecimiento de la capacidad del PNUD para el fomento y el apoyo de la cooperación técnica entre los países en desarrollo" (DP/393, de 2 de abril de 1979). Este documento, que ofrecía una descripción detallada del complejo de funciones previstas para la Dependencia Especial en el párrafo 59 del PABA, demostraba la voluntad inequívoca del personal directivo superior del PNUD de respetar los objetivos del PABA. En resumen, estas funciones incluían, entre otras actividades, la realización de investigaciones, estudios y análisis con respecto a las cuestiones y problemas de CTPD; las disposiciones financieras para la CTPD; el desarrollo y fortalecimiento del SRI y del Servicio de Consultas y la promoción de un uso más amplio de los mismos mediante el establecimiento de vínculos adecuados con otros sistemas de información en otras organizaciones y entidades nacionales; la coordinación de las cuestiones de CTPD en el marco del PNUD; la promoción de un uso más amplio de las capacidades de los países en desarrollo, la facilitación de la coordinación de las actividades promocionales y operacionales de CTPD del sistema de las Naciones Unidas; y la prestación de apoyo sustantivo a las reuniones del Comité de Alto Nivel.

33. A fin de permitir a la Dependencia Especial desempeñar estas funciones eficazmente, el Administrador del PNUD presentó nuevas propuestas de dotación de personal para 1980 al Consejo de Administración, que redujo estas propuestas. El nivel de dotación de personal aprobado fue reducido posteriormente en un 30% por el Administrador, como parte de las reducciones de personal en todo el PNUD en 1982. Esta última medida, en el marco de una reducción global de personal del 8% 5/, parece indicar que la Dependencia Especial fue de las más afectadas. En el cuadro siguiente figuran detalles sobre los cambios en los recursos de personal:

5/ Véase DP/1982/52.

Dotación de personal para la Dependencia Especial de CTPD

	Antes de la Conferencia de CTPD	Después de la Conferencia de CTPD (propuestas del PNUD en DP/393, de abril de 1979)	Aprobada por la decisión del Consejo 79/29	Situación después de las reducciones del Administrador del PNUD en 1982
Administrador Auxiliar		1	-	-
D-2		-	1	1
D-1	2	2	2	1
P-5	1	2	2	1 + 1 L-5 (SRI)
P-4		2	1	-
P-3	1	1	1	1
P-2		-	-	-
Total Cuadro orgánico y categorías superiores	4	8	7	4 + 1 L-5 (SRI)
Total Cuadro de servicios generales	3	7	7	5 + 1 Supernum. (SRI)

34. Aunque la reducción de la Dependencia Especial desde 1979 puede reflejar el resultado de una demanda en competencia por unos recursos limitados más que una atención menor a la CTPD en el marco del PNUD, el resultado, no obstante, ha sido frenar la principal orientación de la CTPD que el Administrador tenía intención de introducir en el Programa en 1979.

35. Después de examinar el funcionamiento de la Dependencia Especial, el Inspector concluye que, pese a la reducción de su plantilla, la Dependencia desempeña un papel catalizador sumamente útil en el marco del PNUD.

36. Sin embargo, muchas de las funciones de la Dependencia rebasan el marco inmediato del PNUD y no ha sido posible controlar todas ellas. Entre éstas figuran: el apoyo sustantivo a las reuniones del Comité de Alto Nivel; la coordinación de las actividades del PNUD en la esfera de la CTPD con las actividades de los organismos participantes y de ejecución así como de las comisiones regionales en materia de CTPD; el fortalecimiento de los centros de coordinación de la CTPD de los gobiernos beneficiarios y la asistencia a estos gobiernos para desarrollar su legislación, políticas y procedimientos en materia de CTPD así como sus sistemas de información; el desarrollo de un modelo de contratos y condiciones de servicios para los expertos de CTPD; y la organización de programas de capacitación de CTPD para funcionarios de los gobiernos y personal de las organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Todas estas funciones son igualmente importantes para la promoción global de la CTPD, y las posibilidades de que las pueda realizar la Dependencia dependen del personal con que se cuente. Queda mucho por hacer para asistir a los gobiernos a fortalecer sus centros de coordinación y sistemas de información y para organizar más cursos de capacitación para funcionarios gubernamentales y personal operacional del sistema de las Naciones Unidas en CTPD.

37. Una responsabilidad importante de la Dependencia Especial es el ulterior desarrollo de un Sistema de Remisión Informativa (SRI) mundial, establecido por el PNUD en 1975 y la expansión del Servicio de Consultas del sistema para poder responder rápidamente a las necesidades concretas de los países en desarrollo con las capacidades disponibles. A raíz de la publicación de dos guías en 1977-1978, se decidió establecer un banco de datos SRI computadorizado. El proyecto se inició en 1982. Después de algunos fracasos, el banco de datos es operacional: contiene unos 50.000 datos sobre las capacidades y necesidades de los países en desarrollo. Se ha distribuido a los Estados Miembros y a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un folleto que contiene instrucciones operacionales. Se han proyectado visitas de promoción a los posibles países usuarios y se han proyectado seminarios de orientación para los puntos de coordinación gubernamentales de la CTPD. Al parecer, se ha respondido ya a centenares de consultas.

38. En algunos círculos se han puesto grandes esperanzas en la utilidad del SRI. Sin embargo, los funcionarios de las Naciones Unidas y de los gobiernos han hecho algunas advertencias:

- Las capacidades y necesidades de los países en desarrollo cambian continuamente; por ello, para que sea útil, el SRI tiene que ser actualizado periódicamente.

- Existen otros medios, más prácticos, de identificar las necesidades y capacidades, tales como las reuniones ministeriales de solidaridad de la ONUDI en los países menos adelantados; la consulta intergubernamental sobre CTPD patrocinada por el Gobierno de China con asistencia del PNUD y

la CESPAP; y la práctica de algunas oficinas regionales de la FAO de utilizar las reuniones de grupos subregionales y entre países para la identificación de las necesidades y capacidades de los países participantes.

Evidentemente, el SRI no tiene utilidad alguna si su base de datos no se actualiza periódicamente y si la información solicitada por los usuarios no se facilita con la menor demora posible. Pero los servicios del SRI no deben ser un obstáculo para recurrir a otras formas de identificar las capacidades y necesidades. Por el contrario, el empleo de otros métodos y sistemas de información revelaría eventualmente si el SRI ha sido o no una inversión útil. A juicio del Inspector, la principal tarea en el futuro sería vincular los servicios del SRI con otros sistemas de información de las Naciones Unidas a nivel mundial y local así como con las bases de datos nacionales. En particular, el SRI debería ser integrado con los sistemas de información de las comisiones regionales, las cuales deberían participar más activamente en el aprovechamiento de las capacidades de CTPD para la satisfacción de las necesidades de tal cooperación en sus respectivas regiones.

39. El Inspector concluye que la Dependencia Especial no podrá llevar a cabo todas sus funciones si no se aumenta su personal y, en consecuencia, recomienda que se refuerce la Dependencia, de ser posible mediante una redistribución del personal.

2. Otras dependencias del PNUD

40. Durante sus conversaciones con el personal de las oficinas regionales y oficinas nacionales del PNUD, el Inspector observó que, pese a las distintas instrucciones de política sobre la CTPD promulgadas por el Administrador desde la Conferencia de Buenos Aires, en particular las "directrices básicas" de 1981 sobre CTPD que figuran en la sección 3602 del Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD, este concepto sigue siendo mal comprendido en general. Quizá sea ésta la razón por la que la CTPD no se ha introducido todavía de manera decisiva en las prácticas de programación de estas dependencias. Entre los que comprenden el concepto, se expresaron dudas en cuanto a su utilidad y viabilidad. En todo caso, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, el personal está inmerso en actividades de cooperación técnica tradicionales, y las iniciativas de CTPD dependen del criterio y la motivación personales más que de un esfuerzo consciente y sistemático para promover y aplicar este concepto.

41. Es de esperar que esta situación mejore como resultado de las siguientes iniciativas positivas:

- El Administrador ha decidido que en las etapas iniciales de la programación por países y regional y en la formulación de proyectos "se harán esfuerzos más activos por identificar las actividades de interés mutuo para los países, en particular aquellas que representen vínculos económicos o políticos naturales, que puedan servir de base para proyectos de CTPD con apoyo del PNUD, para dar mayor alcance a los limitados recursos del PNUD" (TCDC/3/6). Esta responsabilidad debería recaer sobre las oficinas locales con asistencia de las oficinas regionales.

- El Administrador ha designado al Jefe Adjunto de cada una de las oficinas regionales y a la División de Proyectos Interregionales y Mundiales como puntos de coordinación de la CTPD. Entre otras tareas relacionadas con la CTPD, les correspondería la de identificar y resolver los problemas relacionados con la CTPD en las esferas de su competencia.

- Se ha establecido un Comité Permanente sobre CTPD en el que participan los puntos de coordinación antes mencionados, y que ya ha celebrado varias reuniones presididas por el Director de la Dependencia Especial de CTPD.

Entre otras actividades que podrían resultar beneficiosas figuran las siguientes:

- La continuación de la publicación, tres veces al año, de Noticias sobre CTPD, cuya circulación actual es de 30.500 ejemplares en cinco idiomas.

- La ampliación de las atribuciones de la Dependencia de Servicios de Compras entre Organizaciones (DSCO) para incluir las posibles fuentes de abastecimiento en los países en desarrollo.

- Un mayor uso de las reuniones regionales y de grupos de coordinadores residentes como foros para discutir las modalidades de la CTPD.

42. El grado de eficacia de las disposiciones mencionadas para promover la aplicación sobre el terreno del principio de la CTPD podría depender en último término de las medidas complementarias adoptadas en la esfera de las políticas y procedimientos del PNUD. El mencionado Comité Permanente de CTPD tiene entre sus atribuciones la importante función de revisar las políticas y procedimientos del PNUD en relación con la CTPD, y de preparar proyectos de recomendaciones con miras a su modificación. En la actualidad, los proyectos de CTPD están sujetos a las mismas normas y procedimientos que rigen las distintas fases del ciclo de los proyectos, así como a los procedimientos de licitación y compra en el marco de las disposiciones tradicionales para la ejecución de proyectos. Recientemente, se han introducido algunas reformas para tener en cuenta los proyectos de CTPD 6/, pero el impacto de estas reformas todavía no se ha manifestado a nivel local. Por ello, no ha sido posible evaluar si las políticas y procedimientos actuales se han adaptado debidamente para que sean compatibles con la nueva orientación del programa en función de la CTPD. Esta cuestión debería recibir toda la atención del Comité Permanente de CTPD.

43. En los párrafos anteriores se han resumido las disposiciones institucionales adoptadas en la sede del PNUD de acuerdo con las recomendaciones del PABA. La conclusión que puede sacarse es que, pese a la reducción de la plantilla del personal de la Dependencia Especial y a las demoras en el desarrollo del SRI, se han realizado algunos ajustes internos importantes con el fin de promover los objetivos del PABA. Muchas de las disposiciones adoptadas sólo lo han sido recientemente, después de varios años de vacilaciones y escasos resultados concretos. Una vez que el SRI sea operacional y que el Comité Permanente de CTPD proceda en consecuencia será posible extender la CTPD a todo el sistema del PNUD y éste podrá desempeñar mejor su función catalizadora.

C. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

44. Ya en 1974, el informe del Grupo de Trabajo sobre CTPD, suscrito por el Consejo de Administración del PNUD y por la Asamblea General, había recomendado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo revisasen sus procedimientos, disposiciones organizacionales, programas y proyectos y que los ajustaran a fin de facilitar la cooperación técnica entre los países en desarrollo (recomendación 25), y que se estableciesen centros de coordinación en cada uno de los organismos participantes y de ejecución y en las comisiones económicas regionales para fomentar la cooperación técnica entre los países en desarrollo (recomendación 31).

6/ Véase TCDC/3/6, párr. 12.

1. Centros de coordinación

45. Varias organizaciones de las Naciones Unidas y organismos especializados han establecido desde entonces centros de coordinación de la CTPD 7/. Estos centros de coordinación varían considerablemente en cuanto al número y categoría de su personal, funciones y autoridad, y situación dentro de las organizaciones. En la mayoría de los casos, los centros de coordinación consisten en un solo funcionario, generalmente un funcionario de categoría superior encargado del programa de cooperación técnica de la organización interesada. En estos casos, su función principal, en relación con la CTPD, consiste en una actividad limitada a coordinar la preparación de informes periódicos sobre las actividades de CTPD de sus organizaciones para presentarlos al PNUD; mantener un enlace con las oficinas y representantes sobre el terreno; y asesorar al jefe ejecutivo sobre las cuestiones relacionadas con la CTPD. Esto se aplica a los centros de coordinación de la CTPD en la OIT, la UNESCO y la OMS, con la diferencia de que esta última Organización tiene también subcomités regionales de CTPD y centros de coordinación en sus oficinas regionales, además de su centro de coordinación global en la oficina de la OPS en Wáshington.

46. Contrariamente a las funciones esencialmente centralizadoras de los centros de coordinación descritos anteriormente, algunas organizaciones, de conformidad con el PABA, han asignado a sus dependencias de coordinación de la CTPD funciones más sustantivas. Este es el caso de la FAO, la ONUDI y la CESPAP que fueron visitadas por el Inspector. Entre las atribuciones de cada uno de estos centros de coordinación figuran las siguientes:

FAO

a) Identificar y difundir nuevas ideas, conceptos y enfoques para promover la CTPD en la agricultura, silvicultura y pesquerías;

b) Mantener un enlace con las dependencias técnicas y de otro tipo, así como con las oficinas regionales y nacionales, evaluar y promover el uso de insumos de los países en desarrollo en la ejecución de los programas regulares y de las actividades sobre el terreno;

c) Supervisar los progresos en la esfera general de la CTPD, incluido el uso de personal, servicios contractuales e instituciones nacionales procedentes de los países en desarrollo;

d) Preparar informes sobre la marcha de las actividades de CTPD de la organización, en el marco del Plan de Acción de Buenos Aires y con destino a los órganos rectores de la FAO.

ONUDI

a) Elaborar y formular conceptos, estrategias y políticas para la CEPD y la CTPD, y traducirlos en programas concretos y coherentes;

b) Proponer nuevas formas de promover este tipo de cooperación y desarrollar programas de cooperación conjunta en sectores industriales específicos;

7/ Véase la lista completa en el informe presentado al Comité del Programa y de la Coordinación en 1985,

c) Analizar y evaluar los proyectos de CEPD y de CTPD llevados a cabo por la ONUDI, así como la labor de otras organizaciones y organismos.

CESPAP

a) Ofrecer un núcleo de servicios para un sistema regional de información a fin de promover y facilitar la CTPD y servir de centro regional de la CTPD/SRI;

b) Preparar listas de expertos e instituciones de Asia y el Pacífico en las distintas esferas para la promoción de la CTPD;

c) Establecer un fichero regional y una guía de arreglos institucionales entre países para la CTPD y la CEPD en Asia y el Pacífico;

d) Preparar información sobre las directrices y prácticas para el empleo de servicios de expertos y consultores en el contexto de la CTPD y para los acuerdos de cooperación técnica;

e) Supervisar y evaluar las actividades de CTPD y de CEPD a nivel regional;

f) Llevar a cabo investigaciones y análisis sobre los progresos y posibilidades de CEPD en el plano subregional, regional e interregional, etc.

47. Aunque los tres centros de coordinación mencionados difieren en cuanto a su tamaño, personal y alcance de sus responsabilidades, todos ellos tienen atribuciones regulares a tiempo completo. Contrariamente a la FAO, las funciones de los centros de coordinación de la ONUDI y de la CESPAP se llevan a cabo a nivel de los subprogramas y programas respectivamente, e incluyen actividades operacionales. En los tres casos que se examinan, se ha hecho un esfuerzo deliberado para incorporar el concepto de la CTPD en las actividades de las dependencias sustantivas, y para promover una mayor conciencia acerca de los enfoques y posibilidades de la CTPD. En el caso de la FAO, se han cursado instrucciones al personal sobre el terreno instándole a que apliquen las técnicas de la CTPD en las actividades regionales en curso y nuevas. Por lo que respecta a la financiación, la ONUDI ha asignado un porcentaje de sus recursos ordinarios de cooperación técnica para apoyo a las actividades de CTPD, y la CESPAP ha establecido un fondo fiduciario con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. El Inspector estima que estas tres organizaciones en conjunto constituyen un buen ejemplo de lo que podrían hacer las del resto del sistema en apoyo del PABA, aunque alguna de ellas no llegue en algún aspecto al nivel que sería de desear. Por consiguiente, recomienda que las organizaciones que todavía no lo hayan hecho establezcan, dentro del límite de sus recursos disponibles, un puesto a jornada completa de categoría superior para un centro de coordinación de la CTPD, con autoridad clara para difundir el principio de la CTPD por todo el programa de la organización y para ayudar a los gobiernos a traducir ese principio en proyectos concretos. Además, las oficinas exteriores y los gestores de programas deberían supervisar sus actividades promocionales y operacionales de CTPD e informar periódicamente a los jefes ejecutivos a través de los centros de coordinación. Los órganos rectores deberían revisar regularmente estas actividades como un tema separado de sus programas, por lo menos una vez cada dos años. En las organizaciones menores del sistema, las funciones de centro de coordinación de la CTPD se podrían encomendar, como actividad subsidiaria, a los jefes de las dependencias organizacionales responsables de las actividades de cooperación técnica.

48. Todas las organizaciones deberían destinar un porcentaje de sus recursos de cooperación técnica, por ejemplo un 10%, a actividades de CTPD, establecer fondos fiduciarios para ella y programar el apoyo a la CTPD a nivel de los programas o subprogramas.

2. Programas de información

49. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular la FAO, la OMS, la ONUDI y la UNESCO, han establecido importantes programas de información en sus respectivos sectores de competencia. Algunas comisiones regionales han establecido o están elaborando bases de datos para la CTPD por lo que respecta a las capacidades de los países en desarrollo de sus regiones respectivas. La adaptación de esos sistemas de información a las necesidades de la CTPD ya se ha comentado detenidamente en los informes periódicos presentados por el PNUD al Comité de Alto Nivel sobre los progresos realizados por las organizaciones de las Naciones Unidas en aplicación del PABA. Se trata de un proceso continuo. Sin embargo, habrá que conseguir que los diversos programas y bancos de datos especializados en información se coordinen y vinculen eficazmente al SRI a fin de satisfacer las necesidades en materia de información sobre la CTPD de los países en desarrollo. Este esfuerzo conjunto debería encaminarse a facilitar una información oportuna y exacta sobre las necesidades y capacidades de los países en desarrollo. Según se indicaba en un informe del CAC de 1984 (E/1984/104), el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (CCCSI) podría desempeñar un papel importante a este respecto, asegurándose en particular de que los distintos programas de información corresponden fielmente a las necesidades operacionales sobre el terreno.

50. Como parte de sus esfuerzos de difusión de información sobre la CTPD, algunas organizaciones han dedicado números especiales de sus publicaciones periódicas a la CTPD: cabe citar como ejemplos la Crónica de la OMS y Salud Mundial, así como un boletín mensual de la Oficina Regional para Asia Sudoriental de la OMS dedicado exclusivamente a la CTPD. El folleto de la FAO "Sharing Experience for Progress" constituye una exposición excelente de lo que significa la CTPD y de su aplicación a la esfera de actividades de la FAO. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe publica trimestralmente "Cooperación y Desarrollo", que está enteramente dedicada a la CTPD y la CEPD y que tiene un amplio círculo de lectores. Si estas publicaciones recibiesen la mayor difusión posible entre las instituciones de los países en desarrollo, que son posibles agentes de actividades de CTPD, podrían contribuir a reducir la falta de conocimiento sobre la CTPD como modalidad de cooperación técnica.

IV. PROGRAMACION

51. En el presente capítulo se examina hasta qué punto los instrumentos y métodos de programación han tenido en cuenta el principio y la práctica de la CTPD.

A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Programación por países

52. El ejercicio de la programación por países del PNUD representa el marco ideal para identificar los sectores, subsectores y proyectos de desarrollo más adecuados para la CTPD como modalidad de cooperación. Esto es particularmente cierto en los países menos adelantados, en que la magnitud de las necesidades de desarrollo exige que se obtenga el máximo provecho de los escasos recursos para el desarrollo mediante la utilización en gran escala de formas innovadoras y menos costosas de cooperación técnica, tales como la CTPD, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, el empleo de personal nacional, los arreglos de ejecución por los gobiernos, los acuerdos de hermanamiento institucional, etc. Se recordará a este respecto que ya en 1976 la DCI había recomendado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizasen el mecanismo de la programación por países del PNUD para evaluar las posibilidades de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo y para llevar a la práctica esa cooperación 8/.

53. Un examen de algunos programas por países, unido a las conclusiones a que llegó el Inspector sobre el terreno, parece indicar que el principio de la CTPD se desconoce prácticamente en el proceso real de formulación de los proyectos por países. Las normas recientemente promulgadas por el PNUD 9/ para la formulación de proyectos menciona la CTPD, pero en el marco de otros mandatos globales en el que se combinan cuestiones tales como la mujer y el desarrollo, la protección ambiental, el Decenio Internacional del Agua Potable y la Higiene, el desarrollo rural, etc. Esta amalgama confirma las conclusiones del Inspector de que la mayoría del personal de las oficinas exteriores del PNUD, así como de los organismos, no ha comprendido plenamente la importancia de la CTPD como un método esencialmente alternativo de desarrollar la cooperación técnica aprovechando al máximo los recursos disponibles en los países beneficiarios.

54. El Inspector fue informado en los países que visitó de que sólo en muy raros casos planteaban los coordinadores residentes el principio de la CTPD en las fases iniciales de la formulación de los programas por países. En otros casos, los coordinadores residentes y, en general, los representantes de los distintos organismos consideraban que la responsabilidad de iniciar la CTPD correspondía exclusivamente a los gobiernos. También se manifestó la opinión de que a los gobiernos no les interesaba la CTPD y de que no destinarían sus recursos en divisas convertibles para tal fin.

8/ Informe sobre la programación por países como instrumento de coordinación y cooperación al nivel de los países (JIU/REP/76/10), párr. 67.

9/ Véase "Modified Approach to the project cycle: Provisional Guidelines for the use of the checklist for Project Formulation, the Short Format Project Document and the Work Plan Format".

55. No hay duda de que la capacidad o el deseo de los países en desarrollo de utilizar los mecanismos y técnicas de la CTPD dista mucho de ser uniforme. Pero la falta aparente de apoyo de algunos países a esta forma de cooperación parece deberse más a su grado de conocimiento y a la calidad del asesoramiento que reciben de los coordinadores residentes y de los representantes de los organismos en cuanto al valor relativo de la CTPD comparada con otras modalidades tradicionales, que a una oposición de principio a la CTPD. Es también cierto que algunas actitudes y procedimientos siguen constituyendo un obstáculo a la plena aplicación de la CTPD y que el sistema de las Naciones Unidas no ha hecho hasta ahora lo suficiente para contribuir a superar estos obstáculos. El Inspector observó en los países visitados que el conocimiento del concepto de la CTPD era bastante desigual. En tanto que algunos centros nacionales de coordinación estaban bien organizados e informados acerca de las posibilidades de la CTPD, otros tenían un conocimiento insuficiente, limitándose a prestar un apoyo político general a este concepto. Al parecer, sólo en algunos casos este conocimiento de la CTPD ha descendido del plano de los centros gubernamentales de coordinación al plano de las instituciones nacionales que son normalmente agentes de la cooperación. Por todas estas razones, apenas ha comenzado a explotarse sistemáticamente el proceso de la programación por países con el fin de dar un contenido práctico al concepto de la CTPD a nivel del país. Tal vez convenga señalar a este respecto que el actual criterio del PNUD para enfocar la programación de programas por países 10/ pone de relieve la identificación de las necesidades de cooperación técnica y la formulación de objetivos y actividades para hacer frente a estas necesidades, sin indicar de manera clara o explícita las posibles estrategias y métodos de acción que han de emplearse en la ejecución de los programas, al margen de los métodos tradicionales.

56. Recientemente, según se indicó en el párrafo 41, el Administrador del PNUD instó a las oficinas exteriores del PNUD a que hiciesen un mayor esfuerzo por identificar en las etapas iniciales de la programación por países y regional "las actividades de interés mutuo para los países, en particular aquellas que representen vínculos económicos o políticos naturales, que puedan servir de base para proyectos de CTPD con apoyo del PNUD" 11/.

57. A fin de facilitar la aplicación de estas medidas, el Inspector recomienda que, en lo futuro, los programas por países indiquen claramente aquellos sectores, subsectores y proyectos o componentes de proyectos que, en esferas tales como el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo rural, la tecnología apropiada, etc., sean adecuados para la CTPD u otros métodos más innovadores y menos costosos que el uso tradicional de expertos por los organismos. Este enfoque exigiría la identificación de las capacidades nacionales del país o países interesados en una fase temprana de la preparación de los proyectos, y esfuerzos para concretar los insumos oportunos de CTPD. En realidad, debería informarse a los gobiernos de que la asignación de recursos con cargo a la CIP del país sólo se aprobaría una vez que el PNUD estuviese convencido de que en el documento del programa se han reflejado todas las capacidades disponibles localmente y de que se ha explorado plenamente la modalidad CTPD. El principio de la programación continua debería facilitar una nueva revisión de los proyectos en curso a fin de ver si estos proyectos o parte de

---

10/ Véase el Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD, sección 3212.

11/ Medidas para facilitar la cooperación técnica entre los países en desarrollo (TCDC/3/6), párr. 29.

los mismos no podrían ejecutarse más económicamente mediante arreglos de CTPD. En el desempeño de esta responsabilidad, las oficinas nacionales podrían recurrir a los datos del SRI cuando ellas mismas no sean capaces de identificar los expertos e instalaciones disponibles en países distintos de aquellos en los que están acreditados. El Comité Permanente de CTPD debería encargarse de vigilar estrechamente e informar sobre la forma en que las oficinas exteriores explotan las oportunidades de CTPD en sus actividades de ejecución de los programas.

2. Programación regional

58. El documento DP/1982/42/Add.1 ofrece un análisis de las actividades de CTPD en relación con las CPI regionales e interregionales del PNUD. En él se llega a la conclusión de que si bien el número de proyectos regionales que incluyen un componente de CTPD ha ido en aumento, el diseño de los proyectos podría incluir más elementos básicos de CTPD, en beneficio de los aspectos de ejecución de los proyectos particulares y los programas en su conjunto. Según dicho documento: "En muchos casos la palabra CTPD aparece aisladamente, en lugar de indicar que se trata de una modalidad utilizada a) para mejorar las capacidades institucionales y del marco de referencia, b) para apoyar proyectos de desarrollo directamente operativos en una región o c) para promover programas de desarrollo que tengan claramente en cuenta ventajas como colaborar y compartir, concentrar e intercambiar recursos y experiencias. Cada documento del proyecto debe establecer con mayor claridad los objetivos que ha de alcanzar la CTPD".

59. El Inspector está de acuerdo en general con estas observaciones, ya que confirman sus conclusiones así como las conclusiones anteriores de la DCI al respecto 12/. Aunque se reconoce que los proyectos regionales o entre países son los que mejor se prestan a las operaciones de CTPD, es muy poco lo que se ha hecho hasta ahora para utilizar este potencial. La mayoría de los proyectos regionales siguen ejecutándose a través de las formas tradicionales de cooperación. En las conferencias regionales de programación o revisión no se han utilizado los mecanismos y modalidades de CTPD. La Dependencia Especial de CTPD no se ha incluido como participante activo en estas conferencias.

60. Los programas regionales del PNUD incluyen diversas instituciones subregionales y regionales, así como acuerdos de red, para los cuales los organismos especializados sirven de órganos de ejecución y reciben fondos para costear los gastos de apoyo a los proyectos. Algunos de estos arreglos de red financiados por el PNUD, y a los que prestan asistencia la FAO, la OIT, la UNESCO y la OMS en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe, incorporan o se basan en principios de CTPD, como por ejemplo la Comisión Regional de Producción y Sanidad Pecuaria para Asia, el Lejano Oriente y el Sudoeste del Pacífico, de la FAO, y el Centro de CTPD de la OMS en Zagreb (Yugoslavia). Si bien algunos de estos proyectos tienen un componente importante de CTPD -por ejemplo el Programa Asiático de Innovación de la Educación al Servicio del Desarrollo (APEID) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR), patrocinado por la OIT, la importante participación de los países desarrollados en estos proyectos hace dudar de su verdadera naturaleza como actividades de CTPD según las características descritas en el párrafo 27.

12/ Véase en particular el informe de la DCI sobre la Asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica (JIU/REP/80/10).

61. No obstante estos y otros ejemplos similares de apoyo con éxito del sistema de las Naciones Unidas al marco institucional de la CTPD, la DCI ha llegado a la conclusión en sus estudios anteriores de que la gran mayoría de instituciones subregionales y regionales apoyadas por el PNUD y por los organismos no han alcanzado nunca el objetivo de la autosuficiencia y la autarquía por falta de un apoyo adecuado de los países participantes. Muchas de estas instituciones, que se han incluido en ciclos sucesivos de programación del PNUD y estaban ya establecidas mucho antes de que se perfilaran las "Nuevas Dimensiones", siguen dependiendo en mayor o menor grado de la asistencia del sistema de las Naciones Unidas para poder sobrevivir. Esta situación no ha variado apreciablemente desde que se introdujo la CTPD, en parte porque el sistema de las Naciones Unidas no ha reorientado debidamente su apoyo a estas instituciones hacia unos objetivos claros de CTPD, y en parte debido a la renuencia de los países participantes, especialmente de los países menos adelantados, a una reducción gradual de la financiación del PNUD.

62. El Inspector sugiere que el apoyo que proporcionen el PNUD y los organismos de ejecución a las instituciones subregionales y regionales se oriente en el futuro de forma que les permita convertirse en verdaderos centros e instrumentos de CTPD, sobre la base de los siguientes criterios:

a) Las instituciones deben estar administradas por los propios gobiernos y constituirse de manera que reflejen las responsabilidades fundamentales de los gobiernos exactamente igual que en el caso de las agrupaciones económicas, subregionales y regionales (ASEAN, ECOWAS, CARICOM); debe tenerse en cuenta el caso especial de los países menos adelantados y de otros países desventajados.

b) Las instituciones deberían utilizarse cada vez más como organismos de ejecución, bien directamente o mediante acuerdos de subcontratación con organizaciones del sistema. Este enfoque no sólo contribuiría a la viabilidad financiera de estas instituciones, sino que fortalecería también sus programas sustantivos.

c) El apoyo técnico del sistema de las Naciones Unidas debería facilitarse en forma de CTPD, con la participación de los gobiernos, de las instituciones o de los individuos en la medida de lo posible.

3. Programación interregional y mundial

63. Aunque los programas interregionales y mundiales del PNUD se diseñan y administran en la sede del PNUD, incluyen importantes proyectos de promoción de la CTPC, tales como el del Centro Internacional de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo (CIEP) en Ljubljana (Yugoslavia), el de Fomento de la Formación Profesional en la Esfera del Transporte Marítimo (TRAINMAR), el de la Preparación de Cursos en el Ambito de las Telecomunicaciones (CODEVTEL), o el proyecto apoyado por la CEPA y la CEPAL para la promoción de la cooperación técnica y económica entre Africa y América Latina, que permitió identificar en 1980 cierto número de oportunidades de CTPD/CEPD en diversos sectores, entre países de ambas regiones. Estos y otros proyectos similares constituyen una valiosa infraestructura para el desarrollo y expansión tanto de la CTPD como de la CEPD. Además de estas actividades, la programación interregional y mundial de proyectos podría orientarse en el futuro hacia una mayor capacitación del personal operacional de los gobiernos en tramitación y ejecución de proyectos de CTPD. Por ejemplo, podría llevarse a cabo un proyecto global

de CTPD para la capacitación de jóvenes especialistas de países en desarrollo, similar al sistema de expertos asociados del PNUD propuesto en el informe de la DCI sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo. Este sistema podría en algunos años brindar capacitación práctica en el empleo a miles de jóvenes de ambos sexos y aumentar la capacidad de los países en desarrollo para promover la CTPD. Este enfoque complementaría de manera eficaz las iniciativas de CTPD a nivel nacional y regional.

64. Los Recursos para Programas Especiales (RPS) han sido la fuente principal de fondos desde 1979 para prestar apoyo a las actividades interregionales y mundiales de CTPD. A fines de 1983, se habían programado aproximadamente 1,5 millones de dólares para actividades promocionales y operacionales de CTPD en diversos sectores. Aunque muchas de estas actividades siguen en curso todavía, ya se han obtenido valiosas experiencias del proyecto interregional "Promoción de actividades de CTPD orientadas a la acción" (INT/83/904), iniciado en 1983 a raíz de la decisión 3/5 del Comité de Alto Nivel, que instó a la Dependencia Especial a que llevase a cabo actividades concretas de promoción orientadas a la acción. A tal efecto, el Comité de Alto Nivel pidió al Consejo de Administración del PNUD que considerase la posibilidad de asignar un millón de dólares con cargo a los RPS para el período 1984-1985. En virtud de su decisión 83/15, el Consejo autorizó una asignación de 600.000 dólares para este proyecto global, que entró en vigor el 21 de octubre de 1983.

65. Los objetivos del proyecto son: a) brindar apoyo directo a nivel entre países, en términos de capacitación e intercambio de experiencias y fomentar y promover el intercambio voluntario de recursos técnicos, conocimientos y capacidades a través de las actividades de CTPD orientadas a la acción, y b) ofrecer apoyo directo a todos los países y territorios en desarrollo con miras a fortalecer su capacidad y potencial de CTPD. Al 15 de marzo de 1984, este proyecto había dado lugar a 66 demandas procedentes de 59 países, en las que se solicitaba la programación de 778.400 dólares, desglosados en la forma siguiente 13/:

	Dólares	Porcentaje
Expertos	362 100	46,5
Capacitación	404 300	52,0
Equipo	12 000	1,5
Total	778 400	100,0

En el marco de este proyecto, se intercambiaron 94 expertos entre 59 países, a un costo estimado en 362.100 dólares, y se espera que 114 nacionales se beneficien de los diversos programas de capacitación patrocinados por instituciones de los países en desarrollo, a un costo estimado en 404.300 dólares. Cabe señalar que el costo del componente de expertos en virtud de este proyecto asciende a 46,5% y el componente de capacitación a 52,0%, frente a un 70% y un 10% respectivamente según las formas tradicionales de cooperación. Del mismo modo, el costo

13/ Análisis de la Dependencia Especial de CTPD en una ponencia presentada en la Reunión Regional de la Dirección Regional de América Latina, celebrada en la República Dominicana, del 12 al 17 de noviembre de 1984.

anual estimado de un experto de CTPD en este proyecto es de 3.582 dólares, en tanto que el mismo experto de un país en desarrollo, contratado y pagado a nivel medio (P-4) con arreglo al sistema tradicional de ejecución de proyectos, le habría costado al PNUD unos 70.000 dólares 14/, con variaciones que dependen de la clase de ajuste por lugar de destino. Por otra parte, la capacitación de un nacional conforme al sistema tradicional de becas en las regiones en desarrollo le habría costado al PNUD 16.200 dólares al año sobre la base de las tasas aplicables en 1983, frente a 3.546 dólares únicamente al año para el proyecto de CTPD que se examina.

66. La experiencia obtenida hasta la fecha por la Dependencia Especial en relación con este proyecto incluye, entre otros, los siguientes elementos principales 15/:

a) De las 61 solicitudes analizadas, a un costo estimado en 674.400 dólares para el PNUD, las contribuciones de los donantes y gobiernos beneficiarios representan 2.238.192 dólares, es decir, que por cada dólar desembolsado por el PNUD los gobiernos cooperadores aportan 3,32 dólares;

b) Se facilitan expertos y capacitación en sectores clave en los que tienden a concentrarse las formas tradicionales de asistencia técnica del PNUD;

c) Los mismos insumos aportados en el marco del proyecto INT/83/904 habrían costado cuatro veces más conforme a las formas tradicionales de cooperación técnica;

d) El hecho de que los gobiernos cooperadores estén dispuestos a contribuir al costo de las distintas actividades de CTPD en el marco del proyecto indica que los países en desarrollo están dispuestos a aceptar la modalidad de CTPD si se proporciona capital generador inicial.

67. Este proyecto ha tenido tanto éxito que el Administrador ha tenido que pedir 800.000 dólares más con cargo a los Recursos para Programas Especiales (RPS) para asegurar su continuación. Sin embargo, la programación de actividades de proyectos podría beneficiarse de una planificación anticipada más sistemática. En la actualidad, la programación se hace caso por caso y depende de las asignaciones de recursos aprobadas por el Consejo de Administración de año en año. Al considerar las nuevas formas de ampliar la experiencia positiva adquirida con este proyecto, el Administrador tal vez desee considerar la posibilidad de convertir su programación continua en una de las principales funciones de la Dependencia Especial, lo que facilitaría la financiación con cargo a las CIP interregionales y globales en forma segura y previsible.

14/ Véanse las cifras pro forma de 1983 del PNUD para calcular el presupuesto para proyectos financiados con cargo a recursos de las Naciones Unidas (PNUD, FFNUDS, FNUAP, FNUFUID y PNUMA).

15/ Véase asimismo el último informe sobre la marcha de este proyecto (TCDC/4/6), que proporciona también las estadísticas más recientes, al 15 de febrero de 1985, sobre las actividades del proyecto y que confirma los resultados sumamente positivos de estas actividades.

B. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

68. Con excepción de algunas entidades de las Naciones Unidas (comisiones regionales, ONUDI y UNCTAD), la CTPD apenas se refleja en los documentos del presupuesto por programas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya sea como un programa o subprograma independiente o como una modalidad importante de acción para la puesta en práctica de la cooperación técnica. Ciertamente se hace referencia a la CTPD en la introducción a los presupuestos por programas de algunas organizaciones (FAO, OIT, OMS), en tanto que el Segundo Plan a Plazo Medio de la UNESCO (1984-1989) menciona "la prosecución de los esfuerzos para fomentar la cooperación técnica entre países en desarrollo" como una de las muchas acciones previstas en relación con su programa VIII: "Principios, métodos y estrategias de acción para el desarrollo". Sin embargo, estas referencias tienen carácter declaratorio y apenas se confirman en disposiciones concretas de CTPD en los presupuestos y programas de trabajo de estas organizaciones. Las tentativas de identificar las actividades de CTPD en los presupuestos por programas revela que estas actividades, en su mayoría de carácter promocional, están entremezcladas en gran parte con los proyecyos tradicionales de cooperación técnica y que no se prevén créditos presupuestarios especiales en apoyo de las actividades de CTPD sobre el terreno. En los párrafos siguientes, el Inspector resume los criterios de algunas organizaciones para enfocar la programación, la supervisión y la preparación de informes en relación con sus actividades de CTPD de acuerdo con el estudio llevado a cabo por el Inspector entre junio de 1984 y marzo de 1985.

1. FAO

69. Según se indicó en el capítulo anterior, la FAO dispone de un centro de coordinación de la CTPD bien establecido, que contribuye a infundir el principio de la CTPD a todos los principales programas de trabajo de la FAO. Sobre el terreno, el Inspector apenas pudo identificar actividades operacionales de CTPD a nivel nacional apoyadas por la FAO. Pero sí encontró algunas actividades a nivel de países que no estaban programadas, tales como el apoyo a las consultas intergubernamentales sobre CTPD, organizadas en Beijing en noviembre de 1983, u otras actividades operacionales de CTPD en diversas esferas de la agricultura, silvicultura o pesquerías, en el contexto de las redes institucionales regionales, especialmente en la región de Asia y el Pacífico. Como ejemplos cabe citar la Asociación Regional de Crédito Agrícola para Asia y el Pacífico (APRACA), en la que participan 53 instituciones de 19 países, o la Asociación de Instituciones de Comercialización de Alimentos en Asia y el Pacífico (AFMA), una red que abarca 25 instituciones en 11 países y que tiene por objeto el intercambio sistemático de información sobre distintos aspectos de la comercialización de alimentos como parte de la CTPD. La Comisión Regional de Producción y Sanidad Pecuarias para Asia, el Lejano Oriente y el Sudoeste del Pacífico (APHCA) estaba destinada a acelerar el desarrollo de las actividades de CTPD. En la región de América Latina y el Caribe se identificó una actividad similar. Generalmente, estas actividades forman parte de otras formas más ortodoxas de cooperación técnica y por consiguiente no se comunican sistemáticamente como CTPD. En tales circunstancias, es difícil obtener una cifra exacta de los fondos que la FAO gasta en apoyo a las actividades de CTPD sobre el terreno, tanto más cuanto que en el presupuesto por programas de la Organización no se incluyen asignaciones separadas para la CTPD. No obstante, el programa ordinario de la FAO comprende muchos proyectos de promoción de la CTPD.

2. ONUDI

70. El apoyo a la CTPD y a la CEPD constituye un subprograma identificable y separado del presupuesto por programas de la ONUDI. La Dependencia de Coordinación es el elemento principal de este subprograma, y la mayoría de sus actividades actuales se refieren a la CTPD. De esta forma se asegura la supervisión regular y la presentación de informes, y la financiación se lleva a cabo en un 9% con cargo a los recursos ordinarios de cooperación técnica de la ONUDI. Se ha decidido ya incluir un tema del programa separado sobre apoyo a la CEPD/CTPD en las conferencias anuales. Las actividades de CTPD de la ONUDI están centradas en las reuniones ministeriales de solidaridad sobre CTPD cuyo objeto es atender las necesidades de los países menos adelantados con los expertos disponibles en otros países en desarrollo. Esto ha dado lugar a una serie de proyectos de CTPD. Las reuniones de alto nivel y a nivel ministerial en determinados sectores industriales, o los programas conjuntos con determinados organismos de países en desarrollo, así como el apoyo a la cooperación entre empresas en el marco de los esquemas de CEPD, han dado lugar a algunas actividades importantes de promoción de la CTPD. Sin embargo, el Inspector apenas pudo identificar ningún proyecto operacional de CTPD sobre el terreno con asistencia de la ONUDI. Llegó a la conclusión, que las actividades comunicadas como de CTPD eran en su mayor parte actividades de los programas ordinarios.

3. CESPAP

71. El apoyo a la CTPD y a la CEPD juntamente se proporciona a nivel de los programas e incluye el apoyo sustantivo como el operacional. Sin embargo, la CESPAP no ha prestado hasta la fecha apoyo directo a las operaciones de CTPD sobre el terreno aunque contribuye de manera apreciable a la identificación de las necesidades y capacidades en los Estados miembros y a la negociación de proyectos operacionales. Con tal fin, organiza reuniones intergubernamentales de CTPD, como la celebrada en Beijing del 1º al 12 de noviembre de 1983. Estas reuniones constituyen un foro importante para la identificación y programación de proyectos de CTPD de carácter bilateral. La Comisión todavía no ha establecido un sistema seguro de supervisión y presentación de informes para sus actividades de CTPD. Esta laguna debería colmarse. Por lo demás, aparte del fondo para CTPD subvencionado por los Países Bajos, no se ha asegurado ninguna otra fuente de financiación.

4. Otras comisiones económicas regionales

72. Las actividades de CTPD de la CEPA, la CEPAO y la CEPAL se concentran en los aspectos promocionales y consisten principalmente en apoyo a las reuniones intergubernamentales y a las instituciones regionales entre países, así como a los cursillos y seminarios. Estas actividades generalmente incluyen aspectos de CTPD y CEPE, casi siempre orientados hacia el apoyo a instituciones regionales y subregionales y a los movimientos de integración regional. En general, no parece que se hayan hecho ajustes importantes en los programas de trabajo de las tres comisiones económicas regionales que se examinan, para delinear claramente sus funciones y responsabilidades de CTPD, al margen de su mandato constitucional de promover la cooperación e integración económica en sus regiones respectivas. Las actividades comunicadas por las comisiones son de amplio alcance, especialmente las emprendidas por la CEPAL, pero puede considerarse que corresponden principalmente a la esfera de sus actividades tradicionales, que incluyen ciertos aspectos de promoción de la CTPD y la CEPD. En tales

circunstancias, la CTPD como modalidad de cooperación técnica todavía no ha encontrado una expresión en las actividades de estas comisiones regionales. En vista del éxito y de la experiencia obtenida en relación con el proyecto general descrito anteriormente para actividades de promoción de la CTPD orientadas a la acción, el Inspector sugiere que se ensayen proyectos similares a nivel regional, quedando entendido que las comisiones regionales proporcionarían el apoyo administrativo necesario. A este respecto, podría considerarse la posibilidad de asignar un porcentaje determinado de las CIP del PNUD para apoyo a actividades concretas de CTPD orientadas a la acción en las distintas regiones. Por otra parte, se deberían adoptar medidas para integrar los servicios del SRI con los sistemas de información de las comisiones regionales y para reforzar la cooperación entre el PNUD y las comisiones en la esfera de la CTPD.

5. OMS

73. La adhesión de la OMS al principio y los objetivos de la CTPD se refleja en las diversas resoluciones y decisiones adoptadas al respecto por la Asamblea Mundial de la Salud, el Consejo Ejecutivo y los comités regionales de la organización. La importancia de la CTPD en la esfera de la salud fue reconocida en la Conferencia Internacional de 1978 sobre Atención Primaria de Salud, organizada por la OMS y el UNICEF en Alma-Ata (URSS). La CTPD fue también objeto de las "Discusiones Técnicas" celebradas en períodos de sesiones recientes de la Asamblea Mundial de la Salud. Estas Discusiones identificaron las esferas principales susceptibles de CTPD en la esfera de la salud, tales como la investigación para la formación de personal sanitario, que se consideró una esfera importante de expansión de la CTPD, o la fabricación y control de calidad a nivel local (nacional y regional) de medicamentos esenciales, incluida la producción de vacunas y productos biológicos, el control de ciertas enfermedades y el intercambio de expertos.

74. La organización comunicó una serie de actividades de promoción de la CTPD, en particular la creación de redes regionales de centros nacionales, la capacitación mediante la concesión de becas, la preparación de material docente de salud, seminarios y cursillos, etc. Sin embargo, estas actividades no pueden ser cuantificadas o evaluadas con precisión, y son esencialmente proyectos de ejecución tradicional. El apoyo a las actividades de CTPD parece más fuerte en América que en otras regiones. Además, al igual que en otras organizaciones, la CTPD no se refleja separadamente en el proyecto de presupuestos por programas de la Organización para 1986-1987. Como ejemplo de una actividad importante de CTPD, la OMS mencionó su apoyo a un programa a plazo medio de CTPD en cuestiones sanitarias para el período 1984-1989 destinado a los países no alineados y en desarrollo. En el marco de este programa se prevén una serie de coloquios sobre la formación de dirigentes; el PNUD y el país huésped proporcionarían el apoyo técnico, logístico y financiero. No obstante, este esfuerzo digno de elogio parece rebasar el marco de las funciones catalizadoras del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas tal como se indica en el capítulo III.

6. UNESCO

75. La UNESCO presta apoyo a las actividades de CTPD a través de su red de oficinas e instituciones regionales, que incluyen los centros educacionales, científicos y de información. En sus visitas sobre el terreno, el Inspector llegó a la conclusión de que algunos de estos centros tenían una idea clara de sus objetivos en materia de CTPD. Sin embargo, en algunas de las redes en Asia y el Pacífico participaban plenamente los países desarrollados. Aunque

en el PABA se recomienda el apoyo de los países desarrollados a la CTPD, su participación en las actividades de CTPD de los países en desarrollo, al margen del apoyo financiero, no permite establecer una distinción entre la cooperación técnica tradicional y la CTPD. La UNESCO participa también en actividades operacionales de CTPD de carácter bilateral, en particular en la región del Caribe, pero estas actividades no se programan ni se notifican como tales. No se han asignado para ellas recursos específicos de CTPD.

7. OIT

76. La OIT, al igual que otras organizaciones importantes examinadas, promueve la CTPD principalmente a través de sus redes e instituciones nacionales, la más desarrollada de las cuales es la de América Latina: el CINTERFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional) y el CIAT (Centro Interamericano de Administración del Trabajo) constituyen ejemplos notables a este respecto. Sin embargo, la mayoría de las instituciones y redes regionales de la OIT, si bien implican actividades de cooperación e intercambios multilaterales de carácter regional, funcionan en su mayor parte como parte integrante de los programas tradicionales de cooperación técnica de la OIT. Las instituciones en cuestión no han desarrollado todavía un sistema autónomo de cooperación entre los países participantes comparable, por ejemplo, a la APHCA de Asia, que ha establecido un fondo en moneda nacional para la financiación de las operaciones de CTPD entre Estados miembros. El concepto y la práctica de la OIT en materia de CTPD reflejan bien claramente los proyectos tradicionales de cooperación técnica de la organización. Esto resulta también evidente por la falta de disposiciones claramente identificables en materia de CTPD en el presupuesto por programas de la organización. Sin embargo, la CTPD y la CEPD figuran entre las diversas actividades identificadas para su financiación en el marco del programa de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario para 1984-1985. Una circular de la OIT en este sentido pide a los administradores de los programas que apliquen en la medida de lo posible las nuevas dimensiones de la cooperación técnica. "Una proporción elevada de los recursos debería destinarse al intercambio de información y experiencias entre países en desarrollo, en forma de viajes de estudio, becas y seminarios/reuniones. Las misiones consultivas y los puestos en proyectos entre países deberían confiarse de preferencia a expertos y consultores de la región interesada". Estas actividades tienden a promover la CTPD y, según se ha indicado antes, forman parte de las actividades de cooperación técnica tradicionales del sistema de las Naciones Unidas. Durante sus visitas sobre el terreno, el Inspector observó una falta general de orientación en materia de CTPD entre el personal de la OIT sobre el terreno, pese a la mencionada circular del Director General.

8. Otros organismos

77. Las organizaciones más pequeñas y altamente técnicas apoyan asimismo la CTPD, pero fundamentalmente mediante actividades de promoción. Así, el OIEA, la OACI, la OMI, la OMS y la UPU llevan a cabo importantes programas de capacitación en forma de proyectos regionales con la participación de varios países, y de seminarios y cursillos prácticos en países en desarrollo. Esos organismos no han consagrado ningún porcentaje fijo de su presupuesto ordinario ni de sus recursos extrapresupuestarios a la CTPD, arguyendo principalmente que sus recursos de cooperación técnica son demasiado reducidos para poder asignar una parte específica a esa atención. No obstante, algunas de esas organizaciones apoyan activamente la CTPD dentro de sus escasos recursos. El programa ordinario de la OACI apoya grupos regionales de planificación y ejecución, en los que los

países participantes ponen en común sus conocimientos especializados para determinar las deficiencias de los servicios y recursos necesarios para la aviación civil y encontrar los medios de remediarlas. La OMI tiene un programa en cinco puntos, de apoyo al PABA, que ha sido aprobado por el Consejo de la Organización y está centrado en la capacitación, la armonización de los códigos marítimos de los países en desarrollo y la cooperación entre los países en materia de lucha contra la contaminación marina. En virtud de su Programa de Cooperación Voluntaria, la OMS, por su parte, puede tratar de coordinar las necesidades, las capacidades y los recursos de sus Estados miembros para la solución de problemas concretos. No obstante, este programa no está especialmente orientado hacia la CTPD, ya que supone una importante participación de los países desarrollados. Ante su escasez de fondos, el OIEA ha procedido a una exploración más sistemática de las posibilidades de CTPD, a fin de ejecutar partes seleccionadas de determinados proyectos. En general se da preferencia a la CTPD sobre otras formas tradicionales de cooperación en aquellos casos en que resulta más rentable y en que la cooperación directa entre los países en desarrollo responde más eficazmente a las necesidades de los proyectos. Todos estos enfoques confirman la viabilidad de la CTPD, incluso en esferas altamente técnicas.

78. En general, sin embargo, las visitas del Inspector sobre el terreno y las conclusiones de este estudio no confirman los informes sobre las extensas y alentadoras actividades de CTPD comunicadas periódicamente al Comité de Alto Nivel por las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con su apoyo al PABA. Con las escasas excepciones señaladas en el análisis anterior, son raros los ajustes o actividades nuevas iniciadas por las organizaciones para responder de manera efectiva al PABA. Es muy limitado el apoyo a los proyectos operacionales de CTPD similares a los promovidos por la Dependencia Especial de CTPD. Donde mejor se ilustra la necesidad de una nueva política del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es en un informe reciente de una oficina exterior a un organismo:

> "Hay muchos indicios de que al parecer ha llegado el momento de que la CTPD adquiera un desarrollo considerable... siempre que pueda pasarse más plenamente de la fase de la conceptualización a la de la instrumentación. En otras palabras, una de las condiciones del éxito sería que las organizaciones internacionales... cambien su apoyo teórico por una contribución concreta a las actividades de CTPD."

El Inspector está plenamente de acuerdo.

C. Otros órganos ajenos al sistema de las Naciones Unidas

79. El Inspector examinó las actividades de CTPD del Fondo del Commonwealth para la Cooperación Técnica, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Colombo Plan Staff College y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Las actividades de CTPD se centran claramente en la capacitación y los programas de formación especializada. El Plan de Colombo, por ejemplo, tiene un importante programa de "educación técnica" basado en una red de instituciones docentes y programas de capacitación en los países miembros del Plan Colombo. La ASEAN y el CLAD también adoptan el mismo enfoque descentralizado o de redes. Prácticamente todos los programas de capacitación financiados por el Fondo del Commonwealth se ejecutan en virtud de arreglos de CTPD. Por otra parte, los países desarrollados contribuyen en distintos grados a la financiación de las actividades de CTPD de estos órganos, en particular en el

caso del Fondo del Commonwealth y del Colombo Plan Staff College. Además, los costos de los expertos para la CTPD son muy inferiores a las tarifas tradicionales del sistema de las Naciones Unidas y podrían compararse razonablemente con la escala de sueldos aplicada por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

80. El Inspector examinó también las actividades del Centro Internacional de Empresas Públicas en los países en desarrollo y una serie de instituciones nacionales o centros de capacitación de países en desarrollo, tales como el FUNDAP y el IBAM en el Brasil, el Centro de Sericultura en China, el Centro de Conservación de la Naturaleza en Indonesia, el Centro de Acuacultura en Tailandia, el Instituto de Investigaciones del Maíz y el Centro de Rehabilitación de Personas Impedidas en Yugoslavia y algunos otros desarrollados gracias al apoyo financiero del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, como el Centro Experimental de Capacitación y el Centro de Servicios para Proyectos Industriales en Etiopía. Invariablemente, todos ellos han alcanzado un nivel apreciable en sus respectivas esferas de actividad y están disponibles para operaciones de CTPD. Los administradores de estos establecimientos expresaron al Inspector su gran interés en los acuerdos de subcontratación con el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo conforme a los principios de la CTPD, y observaron que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no hacían uso suficiente de sus capacidades.

81. La experiencia de estos órganos, en particular por lo que respecta al uso sistemático del principio de la CTPD en la esfera de la capacitación, parece indicar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían adoptar un enfoque similar. Una conclusión igualmente importante que puede sacarse es que es posible llevar a cabo programas eficaces de cooperación técnica con unos costos en expertos muy inferiores a los que prevalecen actualmente en el sistema de las Naciones Unidas conforme a los sistemas tradicionales de cooperación técnica. Así pues, en la época actual, en que los recursos para el desarrollo a través del sistema son limitados, tal vez conviniera emular la experiencia de los organismos multilaterales ajenos a las Naciones Unidas.

V. RECURSOS

82. A fin de evaluar el alcance de los esfuerzos realizados para superar el problema de los recursos financieros para la CTPD, el Inspector examina brevemente a continuación la respuesta de las organizaciones a cada una de las instrucciones concretas que figuran en la recomendación 38 del PABA en relación con los arreglos financieros para la CTPD. El PABA reconocía que, si bien la financiación de las actividades de CTPD "es primordialmente responsabilidad de los propios países en desarrollo, será necesario, sin embargo, que los países desarrollados y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo apoyen financieramente tales actividades de CTPD sin perjuicio del control, en materia de decisión, de los países en desarrollo sobre dichas actividades". A este respecto, el PABA recomendaba las siguientes medidas concretas.

83. Recomendación: "a) Los países en desarrollo deben determinar normas y mecanismos apropiados para ellos en el contexto de su participación en la financiación de actividades de CTPD a nivel nacional, bilateral, subregional, regional e interregional...".

Acción: Existen diferentes normas y mecanismos para la financiación por los países en desarrollo de sus actividades de CTPD. Algunos países han creado fondos nacionales para la CTPD, en ciertos casoa además de los recursos de las CIP asignados con ese objeto. Otros países que no disponen de fondos específicos para la CTPD financian estas actividades con los fondos disponibles para la cooperación técnica, cultural y científica, o a través de los presupuestos de los departamento sectoriales de los gobiernos. Los mecanismos de financiación revisten diversas formas. El enfoque más corriente, a nivel bilateral, consiste en utilizar los servicios nacionales de educación para capacitar al personal de otros países con carácter gratuito y, en el plano multilateral, en poner en común y centralizar la gestión de las contribuciones de los miembros en el marco de los pactos, instituciones y organizaciones subregionales y regionales. El Colombo Staff College se subvenciona mediante las contribuciones de los miembros para la gestión del College y mediante el suministro de personal por los Estados miembros. Los organismos sectoriales de la ASEAN utilizan diversos mecanismos. Como ejemplos cabe citar el Consejo Bancario de la ASEAN que organiza programas de capacitación económica y bancaria financiados por los bancos centrales de los Estados miembros de la ASEAN, y la Cámara de Comercio e Industria de la ASEAN, una rama del sector privado de la ASEAN, que organiza cursos de capacitación en sus esferas de interés. Un enfoque innovador interesante es el que practica la Comisión Regional de Producción y Sanidad Pecuarias para Asia, el Lejano Oriente y el Sudoeste del Pacífico (APHCA), apoyado por la FAO, al que se hace referencia en el párrafo 69 supra. Los países miembros de esta red de CTPD han establecido un "fondo en moneda nacional" destinado concretamente a acelerar la ejecución de actividades de CTPD y a aliviar la presión sobre los escasos recursos en divisas. Además de las contribuciones anuales de sus miembros al Fondo Fiduciario de la FAO para la APHCA, los países participantes administran fondos en moneda nacional para la ejecución de actividades del programa de la APHCA. El país huésped sufraga los gastos locales de mantenimiento, alojamiento y dietas con cargo a su fondo en moneda nacional, en tanto que los participantes viajan en sus líneas aéreas nacionales. Los diversos métodos y mecanismos utilizados por los países en desarrollo para financiar sus actividades de CTPD dependen de la situación concreta de los países interesados. No se precisa ningún modelo común, pero deberían fomentarse los intercambios de experiencias.

84. Recomendación: "b) Los fondos regionales e internacionales, los bancos de desarrollo y otros organismos de ayuda e instituciones financieras intergubernamentales, dentro de sus respectivas esferas de competencia, deben hacer esfuerzos especiales para financiar proyectos y actividades de CTPD y, cuando proceda, reajustar sus políticas y procedimientos para promover la CTPD".

Acción: El Inspector no dispone de información sobre las medidas concretas adoptadas en respuesta a la anterior recomendación.

85. Recomendación: "c) Los países en desarrollo que lo deseen podrán considerar la posibilidad de asignar un porcentaje de su cifra indicativa de planificación del PNUD a nivel nacional para financiar proyectos de CTPD a nivel bilateral y subregional".

Acción: La decisión 81/31 del Consejo de Administración del PNUD autorizaba a los países a asignar hasta un 10% de sus CIP, o 7,5 millones de dólares, de ambas cantidades la menor, para fines de CTPD entre países. El límite del 10% se aplica sólo a los países en desarrollo donantes que faciliten expertos y equipo en el marco de la CTPD a otros países en desarrollo. Cuando un país en desarrollo, beneficiario de una CIP, desee utilizar ésta para financiar ciertos componentes de proyectos de CTPD, ese país tiene derecho a utilizar cualquier importe de su CIP para la financiación de esos costos. En el momento de preparar este informe, solamente 15 países (4 en Asia y el Pacífico, uno en los Estados árabes y 10 en América Latina y el Caribe) han destinado parte de sus CIP para actividades de CTPD. El total combinado asignado por estos países en el marco de sus CIP nacionales asciende aproximadamente a 7 millones de dólares, o sea, el 1,6% de sus CIP totales (430,6 millones de dólares), al nivel presupuestario aprobado actualmente, o un 0,3% de las CIP para todos los países (2.159,3 millones de dólares). La razón de esta tímida respuesta de los países en desarrollo puede atribuirse a diversos factores. Según se informó al Inspector, algunos países se muestran reacios a utilizar sus divisas para financiar actividades de CTPD y algunos han suspendido su participación en nuevos proyectos de CTPD. Otra razón de la limitada respuesta a esta recomendación particular puede ser la falta, en muchos casos, de asesoramiento adecuado de los Representantes Residentes en cuanto a la utilización de los recursos de la CIP para actividades de CTPD. Por ejemplo, la respuesta entusiasta de muchos países al proyecto INT/83/904, examinado en el capítulo anterior, contrasta claramente con las limitadas asignaciones observadas en el marco de las CIP nacionales.

86. A juicio del Inspector, tal vez haya que examinar esta cuestión una vez más para facilitar el progreso de las actividades de CTPD, en particular en vista de los problemas con que tropiezan algunos países para obtener fondos para el desarrollo. El Inspector sugiere que se suprima el límite del 10% y que se deje a los países en libertad para asignar recursos de las CIP a actividades de CTPD teniendo debidamente en cuenta las normas del PNUD con las modificaciones que puedan introducirse.

87. Recomendación: "d) Las cifras indicativas de planificación regionales del PNUD, sobre la base de prioridades regionales, deben usarse en la mayor medida posible para financiar proyectos y actividades de CTPD. La responsabilidad de identificar e iniciar tales proyectos y actividades debe incumbir a los países en desarrollo de la región respectiva".

Acción: Salvo por lo que respecta al uso tradicional de las CIP en apoyo de las instituciones entre países de ámbito subregional y regional (véase capítulo anterior) no se dispone de información sobre las medidas tomadas de conformidad con la anterior recomendación. Los Estados miembros de las regiones

en desarrollo deberían, en armonía con sus prioridades regionales, asignar una buena parte, tal vez el 25%, de sus CIP regionales para empezar, a la financiación de proyectos regionales de CTPD. El PNUD objeta que esto podría ser contrario a su política establecida de asignación de recursos para los programas. El Inspector considera, sin embargo, que en este caso podría estar justificada una excepción si se quiere que la CTPD llegue a tener cierta entidad. Naturalmente, esa excepción podría revisarse más adelante.

88. Recomendación: "e) Una proporción apreciable de las cifras indicativas de planificación interregionales y mundiales del PNUD debe dedicarse a la financiación de los proyectos y actividades de CTPD que soliciten dos o más países en desarrollo de diferentes regiones. La administración de esos recursos debe realizarse en estrecha consulta con los países en desarrollo interesados".

Acción: Todavía no se han tomado medidas en respuesta a esta recomendación. Las actividades interregionales en curso organizadas por la Dependencia Especial de CTPD en el marco del proyecto INT/83/904 se financian con cargo a los Recursos Especiales del Programa. Los Estados miembros deberán tomar una decisión sobre la asignación de estos recursos para fines de CTPD. Como se dice en el párrafo anterior, debería programarse a tal efecto un porcentaje apreciable de las CIP interregionales y mundiales, quizá un 75%.

89. Recomendación: "f) El sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe explorar fuentes adicionales de financiación para proyectos y actividades de CTPD, incluso los que tengan un carácter interregional y mundial".

Acción: Las organizaciones del sistema no han comunicado ninguna medida concreta en este sentido. En las reuniones recientes de la OIT y la OMS se ha planteado la posibilidad de establecer un fondo regional para CTPD. Esta posibilidad debería examinarse como parte de las medidas que hayan de tomarse en el marco de los recursos de las CIP interregionales y globales, y además de las mismas.

90. Recomendación: "g) Se deben acrecentar las corrientes de asistencia para el desarrollo sobre una base previsible, segura y continua".

Acción: La mayoría de las organizaciones comunican que sus recursos para el desarrollo tienden a disminuir.

91. Recomendación: "h) Los países desarrollados deben aportar un carácter voluntario y sin detrimento de los programas existentes, un apoyo financiero adicional a los proyectos y actividades de CTPD, por ejemplo mediante arreglos financieros con terceros países y mayores contribuciones a diferentes organizaciones nacionales, subregionales, regionales, interregionales o internacionales, incluido el PNUD".

Acción: Los informes periódicos presentados al Comité de Alto Nivel sobre las actividades de los gobiernos en relación con la CTPD contienen información sobre las medidas tomadas por diversos países en desarrollo de conformidad con esta recomendación. La situación que resulta de estos informes revela un apoyo importante de varios países desarrollados a las instituciones regionales y otros pactos de cooperación, especialmente en la región de Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe. El Gobierno de los Países Bajos y los organismos de cooperación técnica del Canadá y Suecia, por ejemplo, financian una serie de proyectos de CTPD. Esta tendencia debería fomentarse.

92. Recomendación: "i) Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deben asignar una parte creciente de sus recursos para actividades y proyectos de CTPD".

Acción: En general, no ha ocurrido (véase el capítulo anterior). Unicamente la ONUDI ha asignado un porcentaje fijo (9%) de sus recursos ordinarios de cooperación para actividades de CTPD. Otras organizaciones (la FAO, la OIT, la UNESCO, la OMS), prestan apoyo a actividades concretas de CTPD con cargo a sus presupuestos ordinarios, pero el nivel de estas asignaciones resulta difícil de determinar, ya que las actividades de CTPD están últimamente ligadas a las actividades tradicionales.

93. Recomendación: "j) El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, otros organismos de ayuda, los países desarrollados y los países en desarrollo deben hacer especiales esfuerzos para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más gravemente afectados para participar de un modo eficaz en actividades y proyectos de CTPD".

Acción: No se dispone de información adecuada sobre las medidas tomadas de conformidad con esta recomendación. Las reuniones ministeriales de solidaridad de la ONUDI, cuyo objeto es tratar de atender las necesidades de los países menos adelantados con la capacidad disponible en los países en desarrollo más avanzados, constituyen tal vez el mejor ejemplo, a juicio del Inspector, de medidas tomadas para hacer frente a esta preocupación concreta. Por otra parte, la Reunión Consultiva Intergubernamental organizada en Beijing en noviembre de 1983 dio lugar a proyectos de CTPD en virtud de los cuales se facilitaron expertos chinos a algunos países menos adelantados de la región de Asia y el Pacífico. Estos ejemplos deberían ser emulados por otras organizaciones del sistema, habida cuenta de la magnitud de las necesidades de los países menos adelantados que podrían satisfacerse en virtud de acuerdos de CTPD con la participación de países en desarrollo relativamente avanzados.

94. Parecería que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo no ha explorado o tenido en cuenta todas las posibles fuentes de financiación de proyectos y actividades de CTPD. Se debería considerar debidamente la forma de utilizar la modalidad de CTPD además de otras, como por ejemplo un mayor uso del personal nacional y de los acuerdos de ejecución por los gobiernos, a fin de utilizar de manera económica los recursos de cooperación técnica actualmente disponibles. En este sentido, la CTPD debería considerarse como una oportunidad ideal que podrían aprovechar las organizaciones del sistema a fin de obtener un mayor impacto con sus limitados recursos. Considerada desde este punto de vista, la cuestión de los recursos financieros para la CTPD resulta menos problemática.

95. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha insistido siempre en que las limitaciones de recursos constituyen el principal obstáculo con que tropiezan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para contribuir a la aplicación del PABA. Este problema se menciona en diversos informes sometidos al Comité de Alto Nivel. Un informe reciente del CAC describe sucintamente el problema en los siguientes términos: "Hay que reconocer que cualquier cambio importante en la utilización del nivel existente de recursos, aunque factible en la práctica, reduciría inevitablemente el nivel de otras actividades operacionales cuya ejecución se ha visto gravemente afectada en los últimos años. Por consiguiente parece evidente que, a no ser que se movilicen más recursos para el apoyo de la cooperación económica y técnica entre países en desarrollo, no es muy probable que aumenten significativamente las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a facilitar dicha cooperación" 16/.

16/ Cooperación económica y técnica entre países en desarrollo: apoyo por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (E/1984/104), párr. 20.

96. El Inspector considera difícil conciliar la anterior declaración con los objetivos y recomendaciones del PABA. Según se ha indicado en los párrafos anteriores del presente informe, el Inspector no observó verdaderos esfuerzos por parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para economizar los recursos existentes mediante la aplicación de la CTPD u otras modalidades de ejecución de proyectos que son claramente más eficaces en función de su costo que las modalidades tradicionales de cooperación técnica. El Inspector observó que los representantes residentes así como los organismos especializados, pese a las instrucciones del PNUD, seguían orientándose en general por los sistemas tradicionales sin tener debidamente en cuenta la CTPD.

97. Es difícil suscribrir la posición implícita del CAC en el sentido de que, sin recursos adicionales netos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no pueden ni deben catalizar el apoyo para la CTPD. Por el contrario, en vista de la magnitud de las necesidades de desarrollo a que hay que hacer frente con recursos cada vez menores, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían aprovechar cualquier oportunidad para extender sus escasos recursos en beneficio de las poblaciones necesitadas que el sistema se ha comprometido a ayudar, en vez de seguir apegadas a los viejos métodos. La CTPD constituye una modalidad nueva, apoyada por la totalidad del sistema de las Naciones Unidas, que puede aportar una contribución positiva a un concepto al que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo presta su reconocimiento verbal todos los días: la autosuficiencia.

98. Huelga decir que incumbe a los propios países en desarrollo la responsabilidad primordial de dar forma concreta, a nivel nacional, al impacto y los beneficios óptimos de las modalidades y los programas de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. La capacidad técnica cada vez mayor de los países en desarrollo pide a gritos un cambio en su función de asociados en la cooperación técnica. Por ejemplo, gran parte de las actividades de capacitación realizadas tradicionalmente podría llevarse a cabo entre países en desarrollo, bien a través de instituciones docentes o por conductos no académicos y menos oficiales. Los países en desarrollo deberían pues examinar con espíritu crítico la necesidad de seguir aplicando unas modalidades de capacitación que han cumplido su función, pero que pueden ser sustituidas en el marco de la cooperación Sur-Sur. Esta no es más que una posibilidad entre otras. Debería examinarse asimismo toda la gama de mecanismos para la ejecución de proyectos. El Inspector estima que ha llegado el momento de que los gobiernos, tanto en el plano individual como en el colectivo, renuncien a depender excesivamente del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de resolver una multitud de problemas insignificantes que ellos mismos podrían solucionar mejor. Esta sería su mejor aportación a la CTPD, ya que generaría su autosuficiencia individual y colectiva. Otro beneficio de este enfoque consistiría en concentrar los conocimientos especializados del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en las esferas en las que los países en desarrollo no pueden ahora renunciar a la cooperación técnica de tipo tradicional.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

99. Desde que se celebró la Conferencia de Buenos Aires sobre CTPD en 1978, el compromiso de los países en desarrollo de aplicar el PABA ha sido confirmado en repetidas ocasiones en conferencias de países no alineados y en conferencias ministeriales, así como en reuniones del Grupo de los 77. Las mismas expresiones de adhesión y apoyo al PABA pueden encontrarse en numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como de los órganos subsidiarios y de los organismos especializados. Así pues, el apoyo unánime al PABA a través del sistema no deja lugar a dudas o ambigüedades. En la práctica, sin embargo, el apoyo del sistema a la CTPD ha sido muy desigual. Cada vez con más frecuencia, los Estados miembros han expresado su preocupación por la lentitud de los progresos del sistema para dar efecto a las diversas resoluciones aprobadas sobre la CTPD desde 1978. Esto ha dado lugar a una serie de debates en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social, como resultado de los cuales se ha pedido al Secretario General que prepare un análisis, extensivo a todas las organizaciones, acerca del apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a la CTPD y a la CEPD.

100. Una comparación del amplio volumen de documentación publicada desde 1978 con los resultados conseguidos hasta la fecha en las operaciones de CTPD tal como ésta se concibe en el presente informe, conduce a la conclusión evidente de que los resultados concretos sobre el terreno han sido muy inferiores a los comunicados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al Comité de Alto Nivel y en los informes al Comité del Programa y de la Coordinación. La CTPD todavía no ha impregnado los programas y operaciones sobre el terreno del sistema. La "mentalidad tradicionalista" en cuanto a la ejecución de proyectos y la tendencia a proteger los intereses creados de los participantes en la cooperación técnica, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, representan un obstáculo importante a la aplicación del PABA así como al uso efectivo a las capacidades cada vez mayores de los países en desarrollo. En realidad, esto se ha convertido en un obstáculo a la aplicación de los enfoques innovadores introducidos por las nuevas dimensiones. La escala relativamente generosa de remuneración de los expertos en virtud del sistema tradicional de ejecución de proyectos resulta también un importante factor de disuasión para la aplicación de técnicas de CTPD y otros enfoques económicos de la realización de proyectos, ya que las condiciones de servicio de un experto contratado tradicionalmente son muchos más lucrativas que las ofrecidas por los gobiernos, aunque ambos sean contratados en el mismo país y el experto de CTPD esté más capacitado. La solución de estos problemas debe buscarse en una selección más cuidadosa de los proyectos de cooperación técnica de tipo tradicional, para dar preferencia a la aportación de alta tecnología y de conocimientos técnicos especializados de los que no pueda fácilmente disponerse en muchos países en desarrollo.

101. Pese a estas dificultades, la experiencia sobre el terreno demostró al Inspector que el concepto de la CTPD constituye un método viable y adecuado de ejecución de proyectos. Así lo demuestran, por ejemplo, los resultados conseguidos hasta ahora en el marco del proyecto del PNUD, mediante las actividades de promoción de la CTPD orientadas a la acción anteriormente examinadas en el presente informe. Pueden encontrarse otros ejemplos en las operaciones de algunos proyectos de CTPD financiados con cargo a las CIP de los distintos países o en las organizaciones multilaterales, subregionales y regionales ajenas al sistema de las Naciones Unidas. Por lo que a estas últimas respecta, en varios casos se ha obtenido un apoyo entusiasta, pero se trata todavía de esfuerzos individuales que requieren el aliento oficial. Esto sólo puede conseguirse si se llevan a cabo los cambios oportunos de política en favor de las operaciones de CTPD.

102. Después de haber examinado los mandatos legislativos relativos a la CTPD, el Inspector ha llegado a la conclusión de que, puesto que prácticamente todos los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han suscrito el PABA, cabe deducir que todos los aceptan como el marco legislativo obligatorio del apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a la CTPD. No es, pues, necesario un nuevo mandato extensivo a todo el sistema. Sin embargo, la gran multitud de instrucciones legislativas promulgadas con posterioridad a la Conferencia de Buenos Aires ha inducido a las organizaciones del sistema, por diversas razones, a no prestar más que un simple apoyo verbal al PABA.

Recomendación 1

a) Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberían considerar el PABA como un marco legislativo obligatorio para sus actividades de CTPD. Cuando se promulgue una disposición legislativa concreta, deberá indicar claramente las tareas específicas que han de realizarse en la esfera de la CTPD y autorizar la asignación de los recursos necesarios para tal fin.

b) Los órganos rectores deberían procurar no establecer los mandatos para la CEPD y para la CTPD en la misma disposición legislativa: ambas deberían separarse.

c) Del mismo modo, la presentación de informes y la contabilidad deberían identificarse por separado, y los órganos rectores deberían examinar, por lo menos cada dos años, como tema separado de su programa, las actividades de CTPD de su organización.

103. El concepto de la CTPD en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas varía considerablemente. Muchas organizaciones apenas establecen distinción alguna entre la CTPD y las modalidades de cooperación técnica "tradicionales", y hay cierta tendencia a mezclarlas indiscriminadamente. Las "directrices básicas" destinadas a aclarar esta distinción se han interpretado con excesiva flexibilidad y el resultado ha sido una confusión constante entre ambos conceptos.

Recomendación 2

En su apoyo a las actividades de CTPD, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberían observar las características principales y las definiciones de proyectos de CTPD que se indican a continuación:

a) Acuerdo entre dos o más gobiernos de países en desarrollo participantes en una actividad de CTPD. Los términos de este acuerdo deberían reflejarse en los documentos del proyecto. Deberían destacarse claramente las técnicas y mecanismos concretos de CTPD.

b) Acuerdos de ejecución por los gobiernos con la participación activa del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en la iniciación de los proyectos. La función del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería limitarse a la identificación de las soluciones de CTPD, a poner a las partes en contacto y, a petición de los gobiernos, a prestar apoyo técnico a los elementos del proyecto no disponibles en el marco de arreglos de CTPD.

c) El apoyo financiero del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debería limitarse a la financiación de los componentes en divisas, tales como gastos de viaje fuera del país huésped y costo del equipo y suministros extranjeros, de conformidad con las normas del PNUD.

114. El PNUD ha efectuado algunos ajustes internos de organización y personal, de acuerdo con las recomendaciones del PABA. Las medidas a este respecto adoptadas por otras organizaciones del sistema difieren mucho de unas a otras. Estos ajustes, en muchos casos, distan mucho de ser adecuados, y el sistema todavía no ha asimilado el espíritu de la CTPD.

Recomendación 3

a) El Administrador del PNUD debería revisar el nivel de la plantilla de personal de la dependencia especial del CTPD habida cuenta de sus responsabilidades actuales así como de las nuevas funciones que pueda encomendársele como resultado de la recomendación 4 del presente informe.

b) Otras organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían, dentro de los límites de sus recursos disponibles, establecer o fortalecer sus centros de coordinación de CTPD, designando para este fin uno o varios puestos a jornada completa con autoridad expresa para difundir el principio de la CTPD a través de los programas de las organizaciones y ayudar a los gobiernos a asegurar que este principio se traduzca en proyectos concretos de CTPD. Las organizaciones más pequeñas podrían delegar las funciones de centros de coordinación de la CTPD como actividad subsidiaria, preferiblemente en los jefes de las dependencias responsables de la cooperación técnica. Deberían darse instrucciones a los programadores y a los funcionarios sobre el terreno para que vigilen la situación e informen regularmente a los jefes ejecutivos a través de los centros de coordinación.

105. Aunque el PNUD ha cursado instrucciones a los programadores y a los Representantes Residentes a cerca de la necesidad de aplicar la CTPD en los programas sobre el terreno, el sistema de programación del PNUD no está todavía plenamente adaptado a la aplicación del PABA.

Recomendación 4

a) Programación por países:

i) Durante los ejercicios de programación por países, el PNUD debería examinar con los gobiernos la conveniencia de identificar los sectores, subsectores y proyectos de desarrollo, incluidos los componentes de proyectos (por ejemplo desarrollo de los recursos humanos, tecnología apropiada, desarrollo rural, etc.) que se adapten mejor a la modalidad de CTPD y a otros métodos innovadores y menos costosos de cooperación técnica. En los documentos de los programas por países deberían indicarse las capacidades y el potencial de CTPD disponibles localmente.

ii) En la fase de formulación de los proyectos debería establecerse la debida correlación entre las necesidades de éstos y las capacidades de CTPD. También debería informarse a los gobiernos de que la asignación de recursos con cargo a las CIP de los países sólo se autorizará cuando el Administrador esté convencido de que se han explorado las posibilidades de CTPD u otras modalidades menos costosas de ejecución de proyectos.

iii) Debería utilizarse el principio de la programación continua para proceder a una reevaluación de los proyectos en curso con el fin de ver si estos proyectos o parte de los mismos no podrían ejecutarse más económicamente conforme a la modalidad de CTPD.

b) Programación regional:

i) Las reuniones de programación regional organizadas por el PNUD deberían en lo sucesivo incluir un examen detallado de las posibilidades de CTPD. Al igual que en el caso de los proyectos por países, el Administrador debería estar convencido de que se han explorado las posibilidades de CTPD antes de dar su aprobación a los proyectos regionales. Para esto, debería llevarse a cabo una labor preparatoria activa y permitirse la participación de la Dependencia Especial de CTPD en las reuniones.

ii) El apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones subregionales y regionales debería orientarse en lo sucesivo a su transformación en instrumentos eficaces de CTPD conforme a los criterios siguientes:

- Las instituciones existentes y nuevas deberían estar administradas plenamente por los gobiernos;

- El apoyo de las Naciones Unidas debería facilitarse en virtud de la modalidad de CTPD definida en la recomendación 2 del presente informe, y debería concentrarse en la medida de lo posible en la creación de una capacidad técnica y de ejecución de proyectos;

- Deberían utilizarse cada vez más las instituciones como organismos de ejecución de las actividades entre países en su esfera de competencia, bien directamente o mediante arreglos de subcontratación con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

c) Programación interregional y global:

i) Sobre la base de la experiencia positiva con el proyecto interregional "Promoción de actividades de CTPD orientadas a la acción", este proyecto debería convertirse en un componente de la programación continua del PNUD.

ii) Debería desarrollarse la capacidad del personal operacional de los gobiernos en tramitación y ejecución de proyectos de CTPD en forma similar al Sistema de Expertos Asociados del PNUD. La solución más adecuada para ello sería un proyecto general de CTPD.

iii) Ambas tareas deberían confiarse a la Dependencia Especial de CTPD y deberían financiarse con cargo a los recursos de la CIP interregionales y mundiales.

106. Aunque los problemas financieros experimentados por los países en desarrollo y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo han tenido claramente un impacto negativo sobre la aplicación de las recomendaciones del PABA, el Inspector ha observado que las organizaciones del sistema apenas han hecho verdaderos esfuerzos para obtener los máximos beneficios de cooperación técnica con los escasos recursos disponibles mediante la aplicación de las nuevas dimensiones, o para tratar de obtener nuevos recursos a fin de financiar actividades de CTPD sobre el terreno, conforme a las recomendaciones del PABA (véase el capítulo V).

Recomendación 5

a) Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, con excepción del PNUD, deberían destinar no menos del 10% de sus recursos de cooperación técnica para actividades de CTPD y establecer además fondos fiduciarios para CTPD en su caso. El apoyo a las actividades de CTPD debería destacarse explícitamente en los planes a mediano plazo, y debería incluirse en los presupuestos por programas como un subprograma separado de cooperación técnica.

b) El Consejo de Administración del PNUD debería revisar su decisión de limitar al 10% la proporción de las CIP por países que pueden destinarse a CTPD, con miras a suprimir este límite y suavizar las normas actuales sobre reembolso de gastos nacionales para proyectos operacionales de CTPD.

c) Los países en desarrollo deberían, habida cuenta de sus prioridades regionales, considerar la posibilidad de destinar un porcentaje razonable de la CIP regional para financiar proyectos regionales de CTPD.

d) El Consejo de Administración debería considerar la posibilidad de asignar un porcentaje considerable de las CIP interregionales y globales, para proyectos de CTPD.