

INFORME SOBRE EL DECENIO DEL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES EN AFRICA

Preparado por
Moustapha Ould Khalifa
Dependencia Común de Inspección



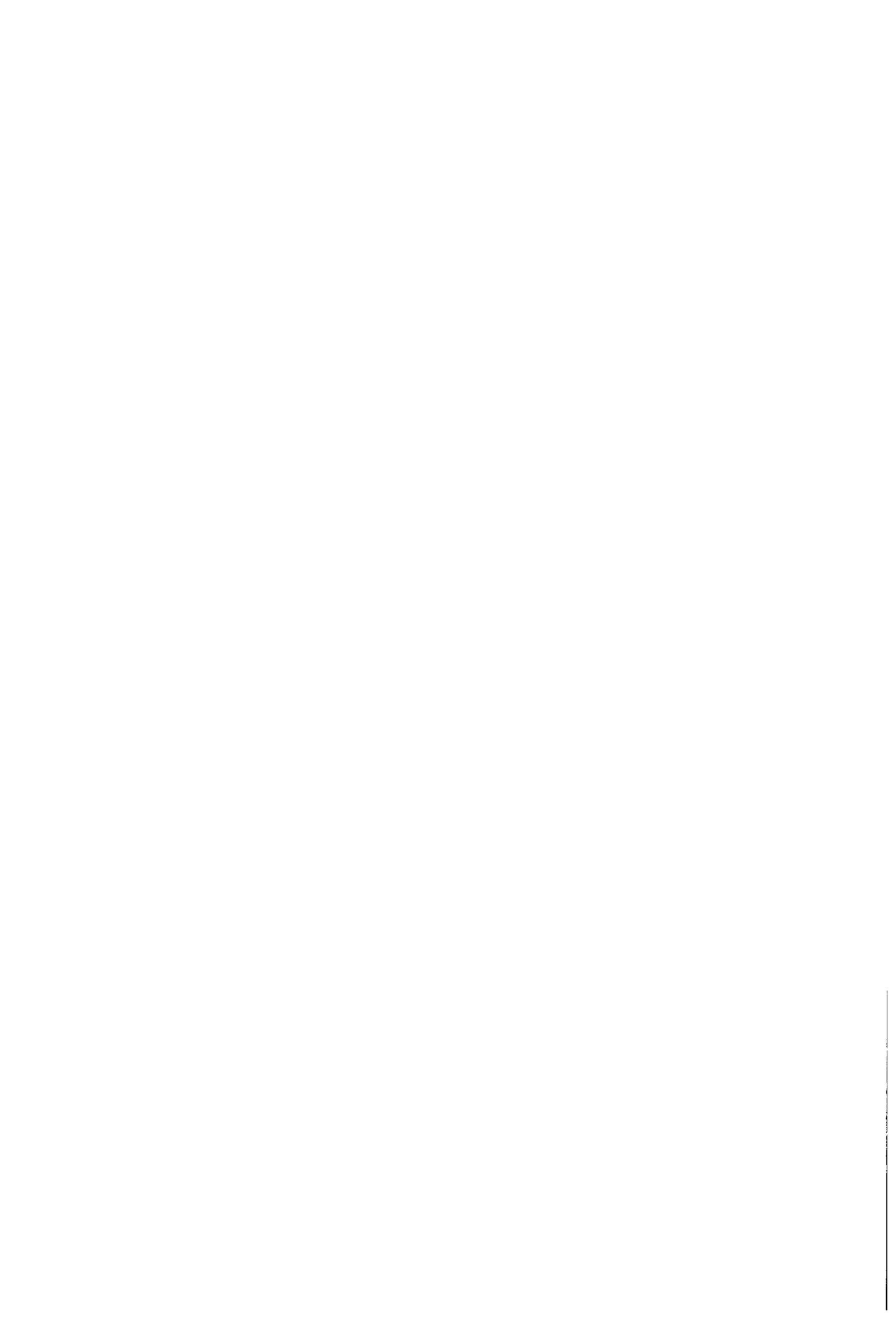
Ginebra
1985

INFORME SOBRE EL DECENIO DEL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES EN AFRICA

Preparado por
Moustapha Ould Khalifa
Dependencia Común de Inspección

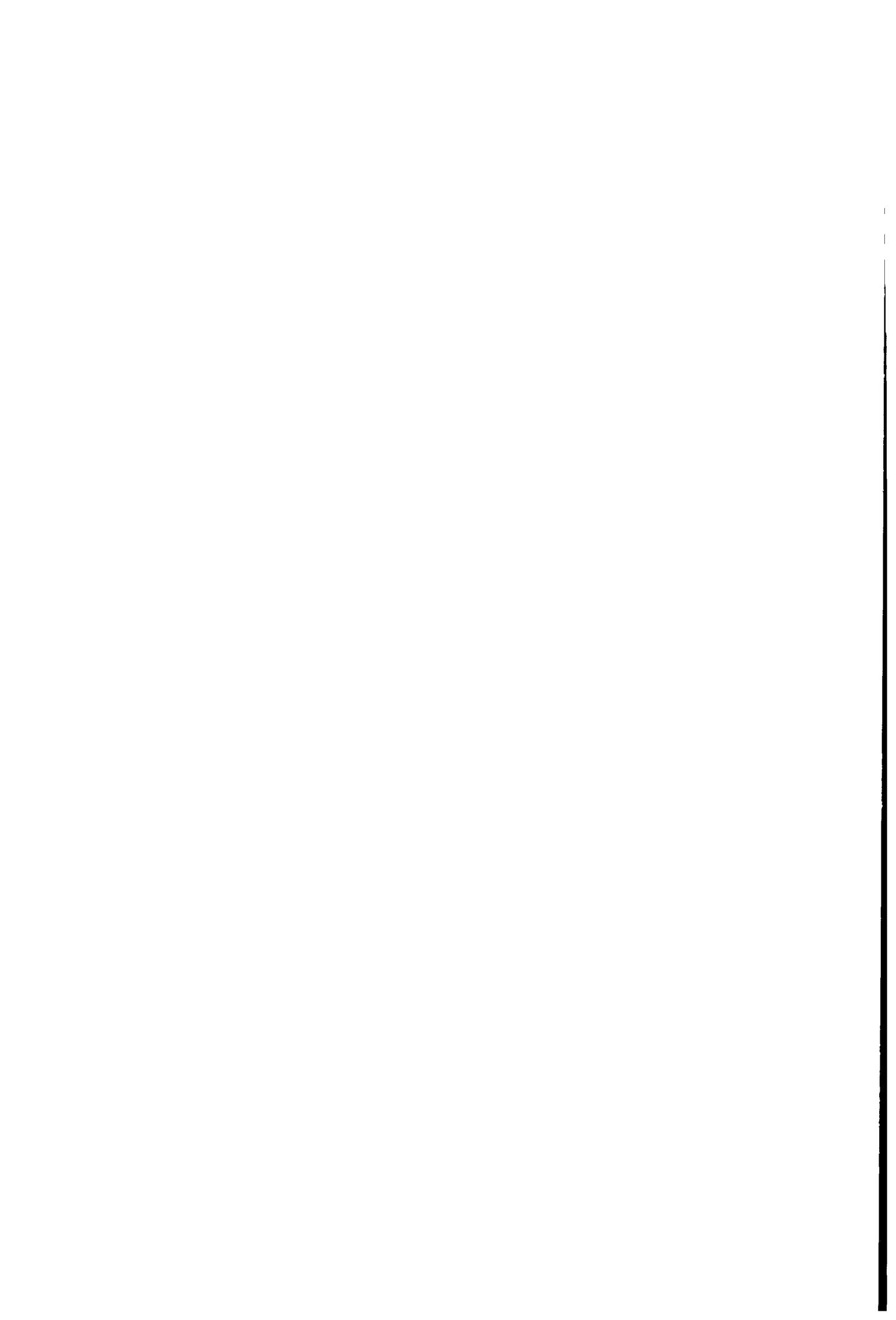


Ginebra
1985



INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 7	1
II. CONCEPCION DEL DECENIO Y VALIDEZ DEL ENFOQUE APLICADO	7a - 49	4
1. Antecedentes históricos	7a - 19	4
2. Objetivos y prioridades del Decenio	20 - 24	7
3. Los mecanismos institucionales del Decenio ...	25 - 45	9
4. Observaciones sobre la concepción y puesta en marcha del Decenio	46 - 49	18
III. EXAMEN DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA FASE	50 - 82	21
1. Problemas de recogida de datos y de evaluación de los resultados	50 - 53	21
2. Datos cuantitativos sobre los proyectos de la primera fase	54 - 59	22
3. Problemas de movilización de los recursos financieros	60 - 69	25
4. Respeto del orden de prioridad del Decenio ..	70 - 71	28
5. Resultados de la primera fase objetivo por objetivo	72 - 81	30
6. Resultados por modo de transporte y de comunicaciones	82	32
IV. PREPARACION DEL PROGRAMA DE LA SEGUNDA FASE	83 - 93	33
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	94 - 107	38
1. Conclusiones	94 - 104	38
2. Lecciones del Decenio	105 - 107	42
3. Recomendaciones	-	43



I. INTRODUCCION

1. El final del año 1983 marcó la conclusión de la primera fase del Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa (1978-1988). Este Decenio, cuyo "organismo principal" es la Comisión Económica para Africa (CEPA) ^{1/}, constituye una experiencia original por cuanto concierne a una sola región del globo, mientras que antes los "años" y "decenios" de las Naciones Unidas abarcaban toda la comunidad internacional. Al tomar la decisión sin precedentes de proclamar un decenio para una sola región, la Asamblea General quiso subrayar la gravedad de la situación de los transportes y las comunicaciones en Africa con respecto a las otras regiones y poner de relieve su importancia para el desarrollo económico y social así como para la integración regional de los países africanos. Por consiguiente, en la resolución correspondiente la Asamblea instó a "todos los Estados Miembros, en particular a los países desarrollados y otros en situación de hacerlo, a que participen eficazmente en la ejecución de programas para alcanzar los objetivos del Decenio" (resolución 32/160).

2. La Dependencia Común de Inspección estimó que era importante analizar la concepción y el funcionamiento de esta herramienta nueva que se han dado los Estados Miembros de una determinada región, pero que por sus repercusiones concierne a toda la comunidad internacional. El propósito de este informe es, en consecuencia, trazar un balance lo más objetivo posible de la ejecución de la primera fase del Decenio y de la preparación de la segunda, examinar la eficacia de la estrategia y los métodos adoptados y extraer lecciones que puedan ser aprovechadas por el sistema de las Naciones Unidas en el supuesto de que decidiera lanzar otras operaciones semejantes.

3. Este informe contiene un primer capítulo que describe el funcionamiento del Decenio y de los mecanismos instituidos por la CEPA, los organismos especializados y los Estados Miembros (capítulo II). A continuación se examinan los resultados obtenidos durante la primera fase, tanto desde el punto de vista general como objetivo por objetivo, teniendo en cuenta los problemas de financiación (capítulo III). En el capítulo IV se abordan los problemas encontrados durante la preparación de la segunda fase y las perspectivas de su ejecución. El informe se cierra (capítulo V) con una serie de conclusiones sobre las lecciones que hay que extraer del Decenio y con varias recomendaciones dirigidas más en particular a los Estados africanos y a la secretaría de la CEPA. Por lo tanto, este informe trata esencialmente del enfoque aplicado por la CEPA, del proceso de concepción y ejecución del Decenio y del contexto en que se desarrolla éste. Sin embargo, cuando ha sido posible hacerlo, hemos incluido en el informe elementos de evaluación y de análisis cuantitativo, sobre todo en lo que atañe al respeto del orden de prioridad establecido por los Estados Miembros para seleccionar los proyectos y conseguir la financiación.

4. La materia objeto de este informe no es fácil de analizar. En efecto, el Decenio abarca toda una serie de actividades muy diversas (preparación de estudios, organización de reuniones, proyectos de cooperación técnica, esfuerzos de cooperación entre los Estados, negociación de convenciones, búsqueda de financiación, etc.) ejecutadas en, por lo menos, 12 subsectores diferentes (transporte

^{1/} En el presente informe se utiliza la abreviatura CEPA tanto para designar la institución en su conjunto como para referirse a la secretaría propiamente dicha.

por carretera, transporte por ferrocarril, transporte multimodal, etc.), dirigidas a diferentes tipos de países o grupos de países (proyectos nacionales, regionales, para países menos adelantados, países insulares, etc.) y en las que intervienen con diferentes fines una multitud de instituciones (gobiernos africanos, Comisión Económica para Africa, Organización de la Unidad Africana, organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales africanas, proveedores de fondos bilaterales y multilaterales, etc.). Además, la falta de datos fidedignos y precisos sobre la financiación, la ejecución e incluso el número de los proyectos del Decenio ha dificultado el análisis de la ejecución de su primera fase. Por tanto, la complejidad y variabilidad de esta situación no siempre ha facilitado el trabajo del Inspector. El Decenio ha alcanzado ya velocidad de crucero y es demasiado tarde para corregir las vacilaciones que caracterizaron la elaboración y puesta en práctica de la primera fase. Quizá sea posible todavía introducir ciertos cambios en la segunda fase, pero el propósito de este informe es más bien aportar una contribución a la reflexión y al debate sobre la manera de sacar el mayor partido posible de las diferentes actuaciones en curso y de sus resultados dentro de una perspectiva a medio y largo plazo que rebase el final del Decenio. En efecto, Africa seguirá conociendo problemas críticos en materia de transportes y comunicaciones mucho más allá del año 1988, y por lo menos el Decenio habrá tenido el doble mérito de suscitar una toma de conciencia de la gravedad de estos problemas y de proporcionar un marco para la cooperación internacional en este ámbito.

5. En resumen, para la DCI el interés del informe arranca de los elementos siguientes:

- a) El Decenio supone la colaboración, además de los Estados interesados, del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales e intergubernamentales regionales y subregionales. Parecía pues interesante profundizar los mecanismos y procedimientos de tal colaboración, cuya complejidad es obvia.
- b) Los transportes y las comunicaciones constituyen una prioridad fundamental para los países africanos, ya que condicionan su desarrollo. Por tanto, lo que se pretendía era verificar si la realización del programa del Decenio ha tenido efectos positivos sobre el desarrollo de los transportes y las comunicaciones y sobre la cooperación internacional, sin dejar de tener en cuenta los costos de este programa tanto para los Estados Miembros como para el sistema de las Naciones Unidas.
- c) Desde un punto de vista general, se imponía una reflexión sobre las actividades que habrá que llevar a cabo después de 1988 (el último año del Decenio), para no desperdiciar la dinámica que ha abierto la ejecución de este programa.

6. Durante la preparación de este informe el Inspector abajo firmante celebró numerosas consultas con la secretaría de la CEPA, así como con los funcionarios responsables de las actividades del Decenio en los diferentes organismos especializados de las Naciones Unidas y en los organismos sectoriales y regionales africanos. Además pudo asistir a diferentes reuniones (reuniones de expertos, Conferencia de Ministros Africanos de Transporte y Comunicaciones, Mesa Redonda de París. etc.). Por ello, desea expresar su agradecimiento a todos los que le han ayudado en esta tarea.

7. Dimos traslado de este informe, en forma de proyecto, a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas, así como a las organizaciones sectoriales africanas miembros del Comité de Coordinación entre Organismos del Decenio, de las que recibimos numerosos comentarios.

II. CONCEPCION DEL DECENIO Y VALIDEZ DEL ENFOQUE APLICADO

1. Antecedentes históricos

7a. La importancia de los transportes y las comunicaciones para el proceso de desarrollo e integración económica y los obstáculos que aquejan al continente africano en este sector son de sobras conocidos y no hace falta analizarlos aquí. Recordemos simplemente que desde su independencia los países africanos son enteramente conscientes de las carencias e insuficiencias estructurales de los sistemas de transporte y comunicaciones heredados de la era colonial, sistemas que fueron concebidos para hacer posible la exportación de materias primas y productos agrícolas hacia los países metropolitanos y no para facilitar los intercambios interafricanos o el desarrollo autocentrado de los países africanos.

8. Firmada en mayo de 1963, la Carta de la Organización de la Unidad Africana ha brindado desde entonces a los gobiernos africanos una plataforma común para examinar los problemas de los transportes y las comunicaciones a nivel regional. Desde esa fecha, numerosas resoluciones de la OUA, la CEPA y la Asamblea General de las Naciones Unidas han subrayado la importancia de la cooperación internacional y de la coordinación con miras a la integración de los diferentes sistemas de transportes y comunicaciones en Africa.

9. En este contexto general hay que encuadrar la iniciativa de lanzar un Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa, tomada por la Conferencia de Ministros de la CEPA al aprobar la resolución 291 (XIII) en su reunión de Kinshasa de febrero de 1977. En esta resolución se recomendó a la comunidad internacional, y en particular a la Conferencia de París sobre la Cooperación Económica Internacional y a las instancias competentes de las Naciones Unidas, que proclamaron un Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa durante los años 1978-1988, con miras a:

"a) Dar un apoyo activo a la preparación y aplicación de una estrategia global para el desarrollo del transporte y las comunicaciones en Africa con el fin de resolver los problemas del continente en ese campo;

b) Movilizar los recursos técnicos y financieros requeridos para ese fin."

10. La idea de proclamar un Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Africa partió de una de las delegaciones (la del Camerún) asistentes a la Conferencia de París sobre la Cooperación Económica Internacional (abril de 1976). Esa misma delegación reiteró su propuesta en el curso de la reunión ministerial de la CEPA en Kinshasa, propuesta a la que se sumaron todos los ministros. Lo repentino de la proclamación del Decenio fue quizás una de las causas de las vacilaciones y la precipitación que caracterizaron su puesta en marcha (como ésta debía tener lugar en enero de 1978, se dispuso de muy poco tiempo para darle una forma y un contenido concretos).

11. Sea lo que fuere, la resolución 291 (XIII) de la CEPA fue respaldada por la OUA 2/ en su Conferencia en la Cumbre de Monrovia de julio de 1979, por el Consejo Económico y Social (resolución 2097 (LXIII) de 29 de julio de 1977) y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual "proclamó" oficialmente el Decenio en virtud de una resolución 32/160 de 19 de diciembre de 1977 3/.

12. Con la excepción de la resolución de la Conferencia de Ministros de la CEPA, que por supuesto aparece mencionada en ella, la resolución de la Asamblea General no hace referencia a ningún documento o estudio preparatorio que hubiera podido facilitar el examen de esta cuestión por los Estados Miembros. Señalemos de pasada que la parte dispositiva de la resolución de la Asamblea General contiene este párrafo, que parece confirmar sobradamente que no se había previsto lanzar el Decenio: "2. Decide que, de conformidad con su resolución 31/93 de 14 de diciembre de 1976, la movilización de los recursos técnicos y financieros necesarios para que el Decenio sea un éxito constituye una necesidad urgente de carácter imprevisible;" 4/.

13. Debemos señalar además que al concepto de "estrategia global", el único que figuraba en la resolución 291 (XIII) de la Conferencia de Ministros, se agregó la idea de un "plan de acción". En efecto, el párrafo 3 dice así: "Pide al Secretario General que, en cooperación con los jefes ejecutivos de los organismos interesados, suministre toda la ayuda necesaria a los Estados africanos en la preparación de un plan de acción detallado para el Decenio y coordine la movilización de los recursos técnicos y financieros necesarios para que el Decenio sea un éxito".

14. Por decisión del Comité Administrativo de Coordinación, refrendada por la resolución 33/197 de la Asamblea General, la Comisión Económica para África fue escogida, entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como "organismo principal" encargado de la aplicación de la resolución 32/160. En el marco de elaboración del programa del Decenio, y para dar cumplimiento a esta resolución de la Asamblea General, la CEPA organizó una reunión entre organismos en marzo de 1978 en Addis Abeba. En esta reunión preparatoria se decidió, entre otras cosas, la creación de un Comité de Coordinación entre Organismos, cuya secretaría corre a cargo de la CEPA, y en el que fueron invitados a participar todos los organismos especializados de las Naciones Unidas y la OUA, así como las demás organizaciones intergubernamentales y regionales africanas. Este comité se reúne, por regla general, una vez al año y se encarga de preparar los

2/ Posteriormente, el Decenio fue incorporado al Plan de Acción de Lagos.

3/ En el preámbulo la Asamblea da las explicaciones siguientes para justificar la necesidad del Decenio: "Reconociendo la urgente necesidad de mejorar significativamente la infraestructura del transporte y las comunicaciones en Africa..." ... "Convencida de que es necesario el apoyo efectivo de la comunidad internacional para promover el principio de la autosuficiencia colectiva, con el fin de resolver los problemas africanos en esos sectores," y "Convencida además de la necesidad de adoptar un enfoque integrado en la elaboración de una estrategia global para el desarrollo del transporte y las comunicaciones en Africa que tenga en cuenta todos los problemas con que se enfrenta el continente en ese campo,".

4/ El subrayado es nuestro.

diferentes documentos y programas que deben ser sometidos a las reuniones de expertos y a la Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación, así como de elaborar informes sobre la marcha del Decenio para su presentación al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

15. Entre finales de 1978 y comienzos de 1979 varios organismos colaboraron en la realización de una serie de estudios bajo la dirección de la Comisión Económica para África. Estos estudios permitieron determinar la situación en que se encontraban los diversos medios de transporte y de comunicaciones en África, evaluar sus necesidades en los planos cuantitativo y cualitativo y preparar un programa general de proyectos y actividades.

16. El análisis de los documentos sometidos a esta primera reunión entre organismos (concretamente los documentos E/CN.14/ECO/137 y E/CN.14/ECO/138 y Rev.1) parece indicar que al comienzo la secretaría de la CEPA concebía su cometido de manera distinta a como lo hizo después. En efecto, en el párrafo 5 del documento E/CN.14/ECO/138/Rev.1 la CEPA interpreta como sigue el mandato que se le encomendó: "Definir el fundamento y los elementos constitutivos de una estrategia para el establecimiento de una red integrada de transportes y comunicaciones en África; elaborar los programas y los planes de desarrollo para cada uno de los modos de transporte y comunicaciones en África, con prioridad para los sectores fundamentales de la industria, la agricultura y el comercio, a fin de favorecer su desarrollo en el curso del decenio 1978-1988;". Por lo tanto, se trataba más que nada de una labor de reflexión y estudio en la que todavía no se hablaba de una intervención directa de la CEPA en la selección y ejecución de los proyectos específicos del Decenio.

17. En efecto, la resolución de la Asamblea General pedía a la CEPA que ayudara a los gobiernos africanos a preparar sus "planes nacionales" en el marco del Decenio, y con ese objeto el Secretario Ejecutivo de la CEPA envió a la mayoría de los países misiones de consultores para "ayudar a los gobiernos durante un período de seis a nueve meses en la preparación de sus planes" (documento E/CN.14/ECO/138/Rev.1, párr. 13 a)). Sin embargo, a medida que los consultores iban efectuando sus misiones y que sus informes iban siendo examinados por los grupos de trabajo por modo de transporte y de comunicaciones y por subsector creados por la CEPA, se fue dando prioridad progresivamente a la selección de proyectos concretos.

18. En efecto, el informe que redactó el Comité de Coordinación entre Organismos basándose en los informes de los grupos de trabajo, informe que aprobó la primera Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación (Addis Abeba, 9-12 de mayo de 1979) y que constituyó de hecho el plan de acción de la primera fase (documento DEC/TRANSCOM/WP/GEN/Rev.1, I, párrs. 7 y 8), señala lo siguiente: "La fuerza del Decenio del Transporte y las Comunicaciones reside en este deseo de llegar a realizaciones concretas. La tarea que impone es proponer como prioridad al conjunto de los Estados miembros de la CEPA, en nombre de la solidaridad efectiva del conjunto del continente, la ejecución de proyectos destinados a países o regiones concretas, pues tales proyectos facilitarán con el tiempo la integración de los países africanos y su desarrollo conjunto... Así incitará a los países africanos a comprometerse a ejecutar las actuaciones propuestas. De esta manera será posible hacer llegar a la comunidad internacional, con motivo de la reunión de plenipotenciarios de los donantes, prevista para noviembre de 1979 bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, la voluntad y las peticiones de los países africanos en el campo del transporte y las comunicaciones...".

19. La estrategia global está contenida en el documento E/CN.14/726 - E/CN.14/TRANS/147. Este documento se preparó teniendo en cuenta los objetivos generales de desarrollo recogidos en el documento E/CN.14/ECO/90/Rev.3 titulado "Plan directeur révisé pour l'instauration du nouvel ordre économique international en Afrique, 1976-1981-1986". Partiendo de los objetivos globales de este documento se procedió a definir objetivos sectoriales y subsectoriales para los transportes y las comunicaciones, teniendo en cuenta que debían responder al deseo de conseguir los máximos beneficios sociales para el conjunto de la economía. La concepción y la elaboración del programa del Decenio reflejan el deseo de fomentar un desarrollo socioeconómico endógeno y autosuficiente mediante el establecimiento de servicios de transporte y comunicaciones adecuados, seguros y poco costosos e indispensables para el desarrollo de la agricultura, la industria y los intercambios intraafricanos. Desde este punto de vista, el programa del Decenio coincide con los objetivos del Plan de Acción de Lagos y puede considerarse un precursor sectorial de este Plan.

2. Objetivos y prioridades del Decenio

20. Los objetivos generales del Decenio, según figuran en la estrategia aprobada por la Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación, son los siguientes:

- a) Promover la integración de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, con miras a aumentar el comercio interno en Africa;
- b) Asegurar la coordinación de los diversos sistemas de transporte, a fin de aumentar su eficacia;
- c) Sacar de su incomunicación a los países sin litoral y las regiones aisladas;
- d) Armonizar las reglamentaciones nacionales y reducir al mínimo las barreras físicas y no físicas, con miras a facilitar el movimiento de personas y mercaderías;
- e) Estimular la utilización de los recursos humanos y materiales locales, la unificación de redes y equipos, la investigación y la difusión de técnicas adaptadas al contexto africano en lo que respecta al establecimiento de infraestructuras de transporte y comunicaciones;
- f) Promover una industria africana en la esfera del equipo de transporte y comunicaciones;
- g) Movilizar recursos técnicos y financieros durante el Decenio, con miras a promover el desarrollo y la modernización de las infraestructuras de transporte y comunicaciones en Africa;
- h) Reestructurar el sector de los transportes para que el comercio de Africa con el resto del mundo se desarrolle en las condiciones mejores para el continente 5/.

5/ Este octavo objetivo general fue agregado por la Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación en 1981.

21. El documento E/CN.14/726 - E/CN.14/TRANS/147 precisaba también (párr. 15) que, "para cada uno de los modos de transporte (carretera, ferrocarril, mar, vías de navegación interior, aire, etc.) y de comunicaciones (telecomunicaciones, radiodifusión, televisión, correos, etc.), estos objetivos deben reflejarse en la estrategia adoptada, así como en las actividades concretas que se lleven a cabo ulteriormente de manera coordinada para alcanzar los objetivos fijados. Esta estrategia debe, para cada uno de los subsectores antes enumerados abarcar: i) la formación de personal administrativo y técnico; ii) la creación de una infraestructura de transporte y comunicaciones; iii) la creación de industrias nacionales de transportes y comunicaciones; iv) la adopción de leyes adecuadas y armonizadas, sobre todo en el ámbito de los transportes internacionales, incluidas las leyes destinadas a facilitar la circulación de pasajeros y mercancías y a proteger el medio ambiente; v) la creación de centros de elaboración de políticas de desarrollo de los transportes y las comunicaciones o el fortalecimiento de los existentes; y vi) la institución de un mecanismo de coordinación y de un sistema de información a fin de vigilar la aplicación de la estrategia en los diversos subsectores".

22. El orden de prioridad en la aplicación del Decenio era el siguiente:

- a) i) proyectos regionales;
- ii) proyectos subregionales;
- iii) proyectos nacionales con repercusiones regionales o subregionales;
- b) proyectos para los países menos adelantados, sin litoral, recientemente independizados, insulares y de primera línea;
- c) proyectos de interés para otros países.

23. El documento precisaba además que para conseguir "una verdadera cooperación regional es indispensable atribuir una prioridad muy grande a la complementariedad subregional en el ámbito económico". En otras palabras, los autores del proyecto de estrategia y los ministros africanos que lo aprobaron concebían desde un principio el Decenio como un conjunto de actuaciones e instrumentos encaminados a facilitar y fomentar la cooperación internacional en el ámbito de los transportes y las comunicaciones y, sobre todo, la cooperación a nivel subregional. Más adelante veremos que las dificultades con que se tropezó para ejecutar este programa hicieron que el Decenio respondiera sólo en parte a aquel propósito.

24. El programa del Decenio se dividió en dos fases: 1980-1983 (en efecto, aunque el Decenio comenzó en 1978, la estrategia global no fue adoptada por los ministros africanos hasta mayo de 1979) y 1984-1988. Como numerosos programas financiados tanto por los propios gobiernos africanos como por fuentes bilaterales y multilaterales exteriores se encontraban ya en ejecución, se acordó que la primera fase del Decenio se dedicaría a continuar la ejecución de los proyectos existentes, a ejecutar proyectos ya seleccionados pero aún no financiados, y a seleccionar proyectos nuevos.

3. Los mecanismos institucionales del Decenio

A. La función de la CEPA

25. En su condición de organismo principal del Decenio, se atribuyeron a la CEPA los cometidos siguientes (cf. Estratégie globale, párr. 111):

- a) La coordinación y realización de las actividades preparatorias para la elaboración y redacción definitiva de la estrategia y del programa de trabajo del Decenio;
- b) La coordinación y vigilancia de la planificación y elaboración de cada uno de los proyectos incluidos en el programa del Decenio;
- c) La colaboración con el Secretario General de las Naciones Unidas a fin de ayudarle a movilizar los recursos necesarios para la ejecución del programa del Decenio;
- d) La vigilancia y evaluación de la ejecución real de los proyectos por los "organismos de ejecución", con independencia de que éstos formen o no parte del sistema de las Naciones Unidas;
- e) La presentación de un informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre los progresos realizados en la ejecución del programa del Decenio.

26. La tarea de llevar a cabo este programa fue encomendada a la División de Transporte, Comunicaciones y Turismo de la CEPA y a la Dependencia de Coordinación del Decenio, creada dentro de esta División con ayuda extrapresupuestaria (del PNUD esencialmente). Los cuadros I y II dan algunos datos sobre los recursos presupuestarios y el personal asignados al Decenio. Se observará que los 12 funcionarios del cuadro orgánico de la División están asignados principalmente a la ejecución del programa de trabajo de la División (financiado con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas). Las tareas relacionadas con el Decenio son una función suplementaria a la cual dedican los funcionarios, según su propia estimación, alrededor del 30% de su tiempo. La Dependencia de Coordinación del Decenio comprende seis puestos del cuadro orgánico, de los cuales tres son expertos financiados con fondos bilaterales. Teniendo en cuenta las funciones encomendadas a la secretaría del Decenio, cabe preguntarse si los recursos presupuestarios y el personal puestos a disposición de la CEPA por la comunidad internacional eran suficientes y si dicha secretaría ha sabido sacar el mejor partido posible de tales recursos. La CEPA insistió en varias ocasiones, y con frecuencia cada vez mayor hacia el final de la primera fase del Decenio, en que los recursos financieros y humanos puestos a su disposición eran insuficientes para llevar a cabo la tarea que se le encomendó. El Inspector cree que efectivamente los recursos puestos a disposición de la CEPA no le permiten realizar adecuadamente el conjunto de las tareas que se le encomendaron.

27. Sin embargo, hay que señalar que la actuación de la secretaría de la CEPA se ha visto entorpecida por el número de vacantes existentes tanto en la División como en la Dependencia de Coordinación del Decenio. Cuando redactamos el presente informe había dos puestos vacantes en la División (el de Jefe de

Cuadro I
Personal de la secretaría del Decenio

	<u>Título</u>	<u>Nacionalidad</u>	<u>Categoría</u>
I.	<u>Personal de la División de Transporte, Comunicaciones y Turismo</u>		
1.	Jefe de la División	Zaire	D-1
	<u>Sección de Transportes (financiada con cargo al presupuesto ordinario)</u>		
2.	Jefe de la Sección de Transportes	Tanzania	P-5
3.	OAE/Transporte marítimo	Costa de Marfil	P-4
4.	OAE/Transportes	Camerún	P-4
5.	OAE/Transporte fluvial	Madagascar	P-4
6.	OAE/Transporte multimodal	Kenya	P-4
7.	OAE/Transporte aéreo	Mali	P-3
8.	OAE/Carreteras	Burundi	P-3
9.	OAE/Puertos	URSS	P-4
	<u>Fondos de asistencia técnica de las Naciones Unidas</u>		
10.	Consejero regional/Transportes	Etiopía	L-5
	<u>Dependencia de Comunicaciones (presupuesto ordinario)</u>		
11.	OAE/Servicios de correos	Burkina Faso	P-4
12.	OAE/Telecomunicaciones	Liberia	P-3
II.	<u>Decenio de las Naciones Unidas del Transporte y las Comunicaciones en Africa (financiado por el PNUD)</u>		
1.	Coordinador Adjunto	Lesotho	L-5
2.	Experto en puertos	Etiopía	L-5
3.	Analista financiero	Etiopía	L-2
	<u>Personal financiado por fuentes bilaterales</u>		
4.	Experto en ferrocarriles	Francia	L-5
5.	Experto en ferrocarriles	Francia	L-5
6.	Experto en telecomunicaciones	RFA	L-5

Cuadro I (continuación)

III. Vacantes

Presupuesto ordinario

Jefe de la Dependencia de
Comunicaciones

P-5 (vacante desde el 1.8.1980, prestado
actualmente a la Sección de
Traducción)

OAE/Ferrocarriles

P-3 (vacante desde el 1.7.1984, prestado
actualmente a la División de
Recursos Naturales)

Dependencia de Coordinación del Decenio

Coordinador

L-6 (vacante desde el 1.9.1982 y ocupado
interinamente por el ex Jefe de la
Sección de Transportes)

Coordinador Adjunto encargado
de las Comunicaciones

L-5/6 (vacante desde el 1.7.1984,
contratación en curso)

Cuadro II

Recursos de la Dependencia de Coordinación del Decenio, 1978-1985

(En miles de dólares estadounidenses)

Fuente	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas	-	-	-	250 600	183 100	384 400	143 300	340 800	1 302 200
PNUD	248 345	807 802	564 476	558 238	1 418 367	824 232	923 771	731 000	6 076 231
FRANCIA	-	-	-	-	123 000		123 000	123 000	369 000
PAISES BAJOS	-	-	-	-	73 000		-	-	73 000
ALEMANIA, REPUBLICA FEDERAL DE	-	-	-	-	282 150		140 448	140 500	563 098
TOTAL									8 383 529

Fuente: División de Transporte, Comunicaciones y Turismo de la CEPA.

la Dependencia de Comunicaciones, vacante desde 1980, y un P-3) y otros dos en la Dependencia de Coordinación del Decenio (el del Coordinador, un L-7, vacante desde septiembre de 1982 6/, y el del Coordinador Adjunto encargado de las Comunicaciones, vacante desde junio de 1984). La situación parece particularmente grave en lo que atañe a las comunicaciones, ya que el único funcionario actualmente disponible en la Dependencia de Coordinación es el experto bilateral proporcionado por la República Federal de Alemania. (Además, Francia pone a disposición de la CEPA dos expertos en ferrocarriles.) La secretaría de la CEPA ha hecho saber al Inspector que estaba plenamente satisfecha de los resultados del trabajo de estos expertos facilitados por los gobiernos de los países antes mencionados. En consecuencia, sería de desear que los gobiernos de otros países siguieran esos ejemplos facilitando expertos a la secretaría de la CEPA en los sectores que están por cubrir.

28. Las deficiencias de la secretaría de la CEPA en materia de contratación ya fueron señaladas en otro informe de la DCI 7/. No parece que, al menos en lo que atañe a la secretaría del Decenio, la situación haya cambiado mucho. La CEPA señaló al Inspector que estas deficiencias provenían de la poca flexibilidad de los procedimientos actuales de contratación. Teniendo en cuenta los efectos negativos de esta situación, recomendamos al Secretario General y al Secretario Ejecutivo de la CEPA que tomen medidas urgentes para aumentar la capacidad de contratación de la CEPA a fin de proveer rápidamente todos los puestos vacantes.

29. La capacidad del personal de la División y de la Dependencia de Coordinación para ejecutar su programa de trabajo se ve también entorpecida por la falta de material y de suministros adecuados y por la calidad de los servicios centrales de apoyo proporcionados por la secretaría de la CEPA. Con ocasión de la visita que realizó a Addis Abeba para discutir el proyecto del presente informe, funcionarios de la secretaría del Decenio y de la División de Transporte, Comunicaciones y Turismo pusieron en conocimiento del Inspector los problemas siguientes: dificultades para obtener la autorización necesaria para adquirir material de tratamiento de textos (para lo cual se disponía de fondos), lo que provoca retrasos en la aparición de los documentos 8/; inexistencia de material adecuado para hacer fotocopias y de los artículos de escritorio básicos, obstáculos administrativos y técnicos para imprimir los documentos (por ejemplo, el programa de la segunda fase, preparado en marzo de 1984, todavía no había sido impreso en enero de 1985); dificultades para obtener la traducción de los documentos del Decenio; falta de despachos; procedimientos administrativos lentos y rígidos.

30. En vista de esta situación, el Inspector recomienda que el Secretario Ejecutivo haga un estudio de la calidad e idoneidad de los servicios centrales de apoyo prestados y de los procedimientos aplicables a la secretaría del Decenio.

6/ Este puesto está ocupado interinamente por el ex Jefe de la Sección de Transportes y Turismo.

7/ "Informe sobre la Comisión Económica para África" (JIU/REP/82/1, párrs. 61 a 82).

8/ Finalmente se concedió esta autorización.

31. Aunque los escasos recursos de la CEPA hayan podido tener una influencia negativa en la capacidad de ésta para ejecutar enteramente todas las tareas previstas en el mandato por el que se le atribuyó la función de organismo principal del Decenio, el problema del acceso a la información ha tenido consecuencias mucho más graves. En los diferentes documentos que la CEPA ha publicado sobre el desarrollo de la primera fase del Decenio se señala que la evaluación material e incluso puramente financiera de los proyectos resultó muy difícil, incluso imposible, por carecer de los datos necesarios. Se han ensayado diferentes métodos para reunir estos datos (envío de cuestionarios a los gobiernos, solicitud dirigida a los gobiernos para que designaran una persona o una oficina encargada de asegurar el enlace con la secretaría de la CEPA, utilización de las oficinas exteriores de los organismos especializados y, últimamente, la propuesta de utilizar la red de representantes residentes del PNUD), pero todos esos métodos parecen tropezar con el mismo escollo: las dificultades que tienen numerosos gobiernos africanos para comunicar información sobre la ejecución de los proyectos. En estas condiciones, es evidente que la CEPA no podía desempeñar plenamente las tareas de "coordinación y vigilancia" de la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos.

32. Esto nos lleva a plantear ciertas cuestiones sobre la concepción misma del Decenio y la función de la secretaría de la CEPA con respecto a los gobiernos. En efecto, del mandato de la CEPA (véase el párrafo 25 del presente informe) parece deducirse que en un principio estaba previsto que la CEPA tuviera una participación fundamental en la realización de las actividades del Decenio. El hecho de que el apartado b) de ese mandato indique claramente que la secretaría debe intervenir en la planificación y elaboración de cada uno de los proyectos del Decenio se puede interpretar perfectamente como una invitación a tener un papel activo (de negociación, de arbitraje, de filtración de los proyectos sometidos por los gobiernos africanos), sobre todo en lo que concierne a la observancia del orden de prioridad de la estrategia global. La secretaría de la CEPA no ha estado en condiciones de cumplir tal cometido. En varias ocasiones 9/ esa secretaría ha señalado que su función no consistía en hacer observaciones sobre la coherencia e integración de los proyectos presentados y que no tenía atribuciones para rechazar los proyectos sometidos por los gobiernos. En consecuencia, la función de coordinación de la CEPA ha sido una función más bien pasiva, con lo cual el programa de la primera fase del Decenio se convirtió, como se dijo en la Mesa Redonda de París, en un cajón de sastre ("programme fourre-tout" 10/) que comprendía los proyectos más dispares, y no en un programa integrado producto de un esfuerzo de reflexión y coordinación como se había previsto inicialmente.

33. Sin duda las causas de esta situación son múltiples (optimismo en el momento de poner en marcha el Decenio, falta de experiencia de la secretaría de la CEPA frente a un programa vasto y complejo que exigía actuaciones nuevas que se salían de la rutina onusiana, dudas acerca de la función exacta que se esperaba de la CEPA derivadas de la imprecisión del mandato que se le encomendó, imposibilidad para la secretaría de la CEPA de rechazar proyectos que no fueran conformes con los objetivos del Decenio a fin de no herir la sensibilidad de los gobiernos, falta de recursos, etc.). Sin embargo, resulta alentador comprobar

9/ Véase, por ejemplo, el documento DEC/TRANSCOM/CM/IV 4 (ALT), párr. 3.

10/ Véase el documento E/ECA/TCD/10, párr. 62.

que, tras diferentes reuniones en las que se criticó la excesiva timidez de la secretaría de la CEPA con respecto a los gobiernos africanos 11/, ésta parece haber adoptado ahora una actitud más activa, como lo prueba la iniciativa que ha tomado de presentar un programa alternativo menos ambicioso y más realista para la segunda fase del Decenio (véanse más adelante los párrafos 83 a 93).

34. Procede también señalar que a veces es difícil diferenciar las funciones de la CEPA en cuanto Comisión de las que cumple en cuanto secretaría para todo lo relacionado con el Decenio. Los textos son con frecuencia ambiguos, y la preocupación de la secretaría de la CEPA de no contrariar a los gobiernos africanos puede quizá explicarse por la interpretación restrictiva que aquélla hace de los diferentes textos y resoluciones que definen el cometido de la CEPA en relación con el Decenio (concretamente la resolución 33/197 de la Asamblea General). El Inspector considera que sería conveniente que los gobiernos africanos y la Asamblea General sacasen las conclusiones necesarias de esta situación tanto en lo que atañe al presente Decenio como con miras a otras posibles actuaciones similares. Quizá conviniera redefinir el cometido de la secretaría de la CEPA a fin de maximizar su eficacia en el curso de la segunda fase. Si desde un comienzo se hubiese podido establecer, en el marco de los objetivos generales del Decenio, tareas claras y precisas y con plazos concretos para esa secretaría, habría sido más fácil disipar la ambigüedad que subsiste en lo que atañe a la función de la secretaría del Decenio con respecto a los gobiernos. Evidentemente, las Naciones Unidas están sometidas a la voluntad de los gobiernos, pero la Dependencia Común de Inspección considera que debería estimularse la función de presentación de propuestas de la secretaría. En consecuencia, se recomienda a la Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación que reexaminen la función de la secretaría de la CEPA atribuyéndole competencias más precisas y señalándole objetivos más claros. En el párrafo 99 de este informe se hace una recomendación en este sentido.

B. La función de los gobiernos africanos

35. La estrategia global del Decenio (documento E/CN.14/726 - E/CN.14/Trans/147) preveía la atribución de ciertas responsabilidades a los gobiernos africanos en la realización del Decenio. En la definición de la estrategia se precisa que uno de los objetivos principales es la cooperación internacional de los Estados africanos en materia de transportes y comunicaciones (párr. 12). En lo que se refiere a los mecanismos de ejecución del Decenio, el mismo documento (párr. 20) se limita a describir los mecanismos en los ámbitos subregional y regional, puesto que está entendido que "los gobiernos crearán sus propios mecanismos" en el ámbito nacional. Por último, en la estrategia se señala que los Estados tendrán la responsabilidad de movilizar los recursos financieros, "que deberán buscarse ante todo en el ámbito nacional" (párr. 23).

36. Si se consideran los tres tipos de responsabilidades antes mencionados, se aprecia que ha habido ciertos progresos en lo que atañe a la cooperación internacional. Con la creación de la Zona de Comercio Preferencial del África Oriental y Meridional (ZCP) y de la Comunidad Económica de los Estados del

11/ Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación (El Cairo, marzo de 1983), Mesa Redonda de París (junio de 1983), sexta y séptima reuniones del Comité de Coordinación entre Organismos, etc.

Africa Central, solamente los seis países del Africa septentrional no han constituido una agrupación comercial. Dado que aquellas dos agrupaciones son relativamente recientes, sus efectos en el sector de los transportes y las comunicaciones no han sido todavía grandes. Otras agrupaciones subregionales como la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDAO), la Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO), la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional, la Unión del Río Mano, la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos, la Organización para el Desarrollo del Río Senegal, etc., han sido capaces de fomentar con cierto éxito la expansión de los transportes y las comunicaciones en sus subregiones respectivas.

37. En cambio, no se han obtenido éxitos semejantes en lo que se refiere a la creación de los mecanismos necesarios para el Decenio a nivel nacional. Por supuesto, los gobiernos han seguido encargándose de la ejecución de sus proyectos, pero valiéndose de las estructuras y procedimientos ya existentes; en ninguno de estos países se ha creado un mecanismo nacional responsable de vigilar los proyectos del Decenio. Ha sido precisamente la inexistencia de estos mecanismos nacionales el causante de las grandes dificultades con que ha tropezado la secretaría de la CEPA para obtener información sobre la ejecución material de los proyectos. Estas dificultades se analizan más adelante en el capítulo III.

C. La función del PNUD

38. El PNUD ha proporcionado una importante ayuda para la realización de los objetivos y la ejecución de las actividades del Decenio cooperando con la CEPA y financiando proyectos concretos de preinversión y de asistencia técnica. El PNUD ha apoyado directamente las actividades de coordinación de la CEPA al correr con la carga de financiar la Dependencia de Coordinación creada en el seno de la División de Transporte, Comunicaciones y Turismo de la CEPA y con el costo de los estudios conjuntos que sirvieron de base para elaborar la estrategia global y el programa de la primera fase.

39. En el marco de su segundo programa regional para Africa (1982-1986), el PNUD aprobó la suma de 3,5 millones de dólares para promover y coordinar las actividades del Decenio. Además había previsto asignar, con cargo a los Recursos Especiales del Programa, la suma de 5 millones de dólares para continuar prestando apoyo a las actividades del Decenio. En vista de las dificultades financieras del PNUD, primero se programó una cantidad igual al 80% de esa suma (esto es, 4 millones de dólares), cantidad que posteriormente quedó reducida al 60% de los 5 millones de dólares previstos inicialmente, o sea, a 3 millones de dólares. Conforme a una decisión tomada por el Consejo de Administración del PNUD en junio de 1981, la División de Proyectos Mundiales e Interregionales abrió un crédito de 2,5 millones de dólares con cargo a la CIP interregional para apoyar las actividades del Decenio. Al haberse impuesto un tope del 55% de los recursos disponibles para la programación efectiva con cargo a la CIP, lamentablemente aquella suma quedó reducida a 1.375 millones de dólares, o un 55% de la asignación original.

40. A pesar de los recortes sucesivos de las sumas previstas inicialmente, el PNUD ha proporcionado lógicamente la mayoría de los fondos que han permitido a la CEPA establecer el mecanismo de planificación y coordinación del Decenio. Sin embargo, el Inspector observa que estos recortes han mermado la capacidad

de la CEPA para llevar a cabo la totalidad de las tareas que los objetivos del Decenio exigen. Aunque no haya intervenido directamente en la formulación de la estrategia, el PNUD participa regularmente en las reuniones entre organismos y está representado en la mayoría de las reuniones intergubernamentales del Decenio. El PNUD no ha procedido todavía a evaluar su participación en el Decenio, pero está celebrando conversaciones con la secretaría de la CEPA sobre las modalidades y el calendario de una evaluación.

D. La función de los organismos especializados

41. Para llevar a cabo la tarea de coordinación y vigilancia de la ejecución del Decenio, en la estrategia global se había previsto que la CEPA recabase la cooperación de todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas, de la OUA y de las organizaciones regionales y subregionales africanas por intermedio de un Comité de Coordinación entre Organismos. El mandato de este Comité está definido de manera bastante general en el documento de la estrategia (E/CN.14/726 - E/CN.14/TRANS/147), en el que sólo se mencionan dos tareas específicas: la preparación de los programas que hay que someter al Comité de Altos Funcionarios Nacionales y posteriormente a los ministros competentes, y la preparación de los informes que deben presentarse al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General. Se trata, pues, de un mandato muy vasto, ya que el Comité de Coordinación debe ocuparse de todas las actividades del Decenio e incluso, implícitamente, proceder a su evaluación antes de rendir informe a los órganos intergubernamentales.

42. El Comité de Coordinación se compone de una cincuentena de miembros y observadores, que representan a los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, las organizaciones intergubernamentales africanas que tienen actividades en el sector de los transportes y las comunicaciones, así como algunas organizaciones internacionales que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas (el Grupo de países ACP, la Federación Internacional de Carreteras, etc.).

43. Desde el comienzo del Decenio ha habido siete reuniones del Comité de Coordinación entre Organismos. Estas reuniones han permitido, progresivamente, crear un clima de "responsabilidad colectiva" de los organismos respecto del Decenio, que se ha manifestado por ejemplo en la decisión de planificar en común el reparto de los fondos regionales del PNUD asignados al Decenio, evitando así una competencia excesiva entre los organismos por la atribución de esos fondos. Los organismos, por conducto del Comité, han realizado también un trabajo muy importante en relación con la identificación de los proyectos y la formulación del programa del Decenio, sobre todo en lo que atañe a la identificación y formulación de los proyectos regionales y subregionales. Por otra parte, al parecer las propuestas hechas por el Comité para elaborar el programa regional apenas han sido modificadas por los ministros africanos. Desde un punto de vista general se puede afirmar que los proyectos propuestos por el Comité de Coordinación, de los que una parte eran proyectos cuya concepción y ejecución había comenzado ya antes de iniciarse el Decenio, han constituido el núcleo del programa de este último, al cual se han agregado los proyectos (muchos de ámbito nacional) propuestos por los gobiernos africanos.

44. Las reuniones del Comité de Coordinación entre Organismos también han servido de centros de discusiones sobre la concepción y las orientaciones del Decenio. La lectura de los informes de las diferentes reuniones muestra que los organismos han respaldado en su conjunto a la CEPA en su cometido de organismo principal del Decenio e incluso han alentado a la secretaría de la CEPA a desempeñar un papel más destacado 12/. El Comité de Coordinación ha puesto de relieve en varias ocasiones que el programa del Decenio se parecía más a una colección de proyectos sin nexos reales entre ellos que a un conjunto coherente; también ha apoyado el programa alternativo preparado por la CEPA para la segunda fase, y en su última reunión (enero de 1984) llegó a proponer, para reducir los riesgos de incoherencia y dispersión del programa, que los ministros africanos aceptasen considerarlo "el" programa de la segunda fase.

45. La DCI ha consultado por carta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acerca de su participación en el Decenio. En general, las organizaciones que han contestado parecen haber aceptado el cometido de organismo principal encomendado a la CEPA. Ciertas organizaciones (OMI, OACI) participaron directamente en la elaboración de la estrategia, pero la mayoría tuvieron, a lo sumo, una intervención muy marginal. Algunas organizaciones, y en particular la UIT, lamentan que el Decenio se haya convertido en un ensamblaje de proyectos nacionales sin gran homogeneidad, y no en un programa integrado para la puesta en práctica de actuaciones concretas a los niveles regional y subregional como se había previsto en un principio. La UIT deplora también la inexistencia de objetivos cuantitativos para el conjunto del Decenio 13/. Se aprecia también que las organizaciones siguen actuando (ejecución de proyectos, búsqueda de fondos financieros) en los sectores de los transportes y las comunicaciones al margen del Decenio, ya se trate de actividades iniciadas con anterioridad o de actividades que, por razones diversas, no fueron incluidas en el plan de acción del Decenio. Esto se aplica en particular a la UNESCO. La impresión que se saca es que no hay grandes diferencias entre lo que hacían los organismos antes del lanzamiento del Decenio y lo que han seguido haciendo después; el Decenio ha suscitado esperanzas, en particular esperanzas de obtener financiación suplementaria, que no se han materializado verdaderamente, y la rutina ha sustituido al entusiasmo.

4. Observaciones sobre la concepción y puesta en marcha del Decenio

46. A la vista de los éxitos y fracasos relativos registrados durante la primera fase, es legítimo hacerse esta pregunta fundamental acerca de la naturaleza misma del Decenio: ¿cuál era el objetivo de la operación y qué era exactamente lo que había que llevar a cabo? Parece que ha habido una cierta falta de precisión a este respecto, pues las actividades del Decenio han estado dirigidas simultáneamente hacia:

12/ Véanse los informes de las reuniones de Dakar (1983) y Addis Abeba (enero de 1984).

13/ Al comienzo del Decenio la UIT había presentado propuestas globales para el sector de las telecomunicaciones, en las que había incluido objetivos cuantitativos para el Decenio (un teléfono por cada 100 habitantes, una centralita pública por cada 10.000 habitantes en zona rural, 20 receptores de radio por cada 100 habitantes).

- a) De un lado, la toma general de conciencia de las necesidades de Africa en materia de transporte y comunicaciones y la determinación de los medios necesarios para atender a estas necesidades (por ejemplo, estudios globales y sectoriales detallados, cooperación entre los gobiernos para establecer estructuras institucionales adecuadas en los planos regional y subregional, negociación de convenios, armonización de legislaciones, determinación de los tipos de proyectos prioritarios por modo de transporte o de comunicaciones, por sector, por región, etc.).
- b) De otro, la determinación y ejecución del mayor número posible de proyectos concretos y la búsqueda de los fondos necesarios para financiarlos, ya que el éxito del Decenio en este caso se mide más por la cantidad de los recursos financieros movilizados que por la cohesión interna del programa.

47. Asimismo, cabe preguntarse si no existe un desfase entre, por un lado, los objetivos y el orden de prioridad del Decenio que han sido definidos colegialmente por los gobiernos africanos y que ponen el acento en la cooperación a nivel supranacional, en particular mediante la realización de proyectos regionales y subregionales, y, por otro, los objetivos y el orden de prioridad en materia de transportes y comunicaciones tal como se enuncian a nivel nacional en el plan de desarrollo de cada uno de los Estados. Se puede decir que este desfase es responsable de:

- a) La confusión en torno a lo que debía abarcar el Decenio: ¿debía comprender todos los proyectos nacionales y regionales de todos los países africanos en materia de transporte y comunicaciones o solamente una parte, y qué parte debía comprender? Hay un desequilibrio entre los planteamientos de los gobiernos: por ejemplo, uno presentó 58 proyectos para la primera fase, y otro no presentó más que uno;
- b) La confusión entre los proyectos del Decenio y los proyectos incluidos en los planes de desarrollo nacionales. Falta de correlación en gran número de casos: muchos proyectos nacionales -incluso financiados con fondos exteriores, incluidos fondos de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas- no figuran en el Decenio, y en cambio muchos proyectos que si figuran en él no aparecen en los planes nacionales.

48. El examen de los diferentes estudios preparatorios redactados por expertos para los diferentes modos de transporte y comunicaciones sobre la base de investigaciones efectuadas en numerosos países africanos parecen indicar que en un comienzo tales estudios habían desembocado en la preparación de un programa relativamente restringido para el Decenio. Este programa se basaba en un análisis de la situación en aquel momento, en los programas y proyectos regionales ya en curso (grandes ejes africanos, Red Panafricana de Telecomunicaciones (PANAFTEL), etc.) y en proyectos prioritarios nuevos cuya justificación socioeconómica era evidente. Se daba especial importancia a los proyectos regionales y subregionales y a los proyectos relativos a los países insulares, por una parte, y a los proyectos que tenían componentes de formación, de mantenimiento y de gestión, por otra. Posteriormente este planteamiento realista fue sustituido por uno más ambicioso. La proclamación del Decenio, que incitó a los gobiernos a pensar que dispondrían de cantidades considerables de financiación exterior "nueva", produjo un aumento excesivo del número de proyectos, llegándose así a un programa en el que predominan los proyectos de ámbito nacional.

49. Esta evolución ha tenido dos tipos de consecuencias negativas:

- a) Ha modificado la concepción del Decenio, pues en vez de un programa integrado que respondiera a objetivos coherentes se dio más importancia a un conjunto un tanto heteróclito de proyectos de toda clase (y fundados en cualquier motivo);
- b) Ha complicado singularmente la posición de la secretaría de la CEPA, que no tenía las atribuciones necesarias ni podría por consiguiente desempeñar el papel de árbitro frente a los proyectos presentados por los gobiernos africanos. Los escasos funcionarios de la secretaría, inundados de proyectos, no estaban en condiciones de desempeñar las tareas de "coordinación y vigilancia de la planificación y elaboración de cada uno de los proyectos incluidos en el programa del Decenio" 14/, y menos aún la tarea de "vigilancia y evaluación de la ejecución real" de los proyectos. Esto explica la ambigüedad que ha caracterizado a la secretaría de la CEPA en lo tocante a su función en la ejecución de las actividades del Decenio y al "valor añadido" que debía aportarle (función más activa al comienzo, función de ejecutante de las instrucciones de los gobiernos luego, despliegue de una mayor actividad hacia el final de la primera fase con la presentación del "programa alternativo" para la segunda).

14/ El subrayado es nuestro.

III. EXAMEN DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA FASE

1. Problemas de recogida de datos y de evaluación de los resultados

50. El análisis de los resultados de la primera fase del Decenio no es una tarea fácil porque, por una parte, al comienzo no se estableció (salvo para el subsector de las telecomunicaciones) ningún indicador u objetivo cuantitativo que permitiera medir los progresos realizados, y, por otra, los datos que la CEPA ha podido recoger de los gobiernos africanos y en los que se basan sus informes son con frecuencia fragmentarios y dejan en general mucho que desear. Aunque la tarea de evaluación figura en el mandato de la CEPA (véase más arriba el apartado d) del párrafo 25 del presente informe), todavía no se ha podido efectuar, por falta de datos y de medios adecuados, una evaluación a fondo de la ejecución del conjunto de los proyectos y aún menos de los efectos que han tenido.

51. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas había pedido expresamente en su período de sesiones de julio de 1983 que se le presentara en su período de sesiones de julio de 1984 un informe sobre la ejecución de los proyectos de la primera fase. La CEPA no pudo preparar este informe por no permitirlo los datos recibidos de los Estados miembros. Como el envío de cuestionarios a los gobiernos para obtener datos sobre la financiación y la ejecución material de los proyectos no dio buenos resultados, la secretaría de la CEPA decidió recoger directamente sobre el terreno tal información. Durante el otoño de 1984 varias misiones de evaluación visitaron unos 20 países africanos.

52. Un informe titulado "Evaluation de l'exécution matérielle de la première phase (1980-1983)" ^{15/} ha sido presentado a la CEPA en su período de sesiones de abril de 1985 y será sometido al Consejo Económico y Social en julio de 1985. El Inspector tuvo conocimiento de ese documento cuando el presente informe estaba ya listo para ser impreso. El citado documento contiene datos sobre la ejecución material de un número limitado de proyectos de la primera fase (216 proyectos) sobre los cuales la secretaría de la CEPA pudo obtener datos fiables. Este intento de evaluación es parcial y provisional, como lo precisa el propio documento (párrafo 26): "Los 216 proyectos en que se basa este análisis no constituyen verdaderamente un muestrario del programa de la primera fase (en el sentido estadístico del término), aunque representan cerca del 40% del total de los proyectos de ese programa. Sería pues inexacto y bastante aventurado extrapolar estos resultados cuantitativos al conjunto de la primera fase". Este intento de evaluación parcial y provisional (véase el inciso vi) del párrafo 49 del documento: ... "los análisis y las conclusiones del presente informe, así como el programa mismo, no son más que provisionales, ya que todo nuevo dato fiable que se reciba obligará a modificarlos") no se puede considerar un introducción a un proceso de evaluación minucioso y global del conjunto del Decenio (primera y segunda fase).

53. La inexistencia de un mecanismo eficaz de recogida, explotación y análisis de los datos sobre el estado de ejecución de los proyectos perjudicará a la larga al Decenio y a la eficacia del trabajo de la CEPA. En su anterior informe sobre la Comisión Económica para África ^{16/}, la DCI puso de relieve la inexistencia de un sistema de vigilancia y de evaluación para toda la CEPA y recomendó "establecer"

^{15/} Documento E/ECA/CM.11/11 de 8 de abril de 1985.

^{16/} Documento JIU/REP/82/1, párrs. 43 a 45 y recomendación 6 c).

con carácter urgente una dependencia reducida", adscrita a la Oficina del Secretario Ejecutivo, "para que prepare un sistema de control y evaluación". Hasta hace poco todavía no se había puesto en práctica esta recomendación. Parece que ya se ha dado un primer paso en esta dirección: en cumplimiento de una resolución de la Conferencia de Ministros de la CEPA (resolución 500/XIX) y mediante una redistribución interna de puestos, un funcionario de categoría P-4 ha sido encargado de la evaluación en la Oficina del Secretario Ejecutivo. Ante la urgencia de hacer lo necesario para que la aplicación del programa del Decenio sea evaluada adecuadamente -puesto que las actividades futuras de la CEPA en el sector de los transportes y las comunicaciones dependerán de que se haga una evaluación válida de los resultados del Decenio-, recomendamos:

- a) Que el especialista en evaluación antes mencionado, en estrecha relación con la secretaría del Decenio, se ocupe con prioridad de elaborar una metodología y unos procedimientos de evaluación adaptados a las necesidades del programa del Decenio;
- b) Que se presenten al período de sesiones a nivel ministerial de la CEPA en 1986 y a la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Planificación un informe, elaborado en colaboración con las organizaciones sectoriales africanas y las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, sobre los problemas de evaluación del programa del Decenio, así como un programa de trabajo para efectuar una evaluación a fondo al final del Decenio (véase también el párrafo 102 del presente informe);
- c) Que el mismo funcionario efectúe una evaluación del rendimiento de la secretaría del Decenio (División de Transporte y Comunicaciones y Dependencia de Coordinación del Decenio), que sería presentada en 1986 a los órganos intergubernamentales antes mencionados. Este estudio debería incluir una evaluación de las necesidades de personal y recursos financieros de la secretaría del Decenio;
- d) Que se cubra lo antes posible uno de los puestos vacantes de la secretaría del Decenio con un especialista en evaluación, que contaría en caso necesario con la ayuda de consultores. La misión de esta pequeña dependencia de evaluación sería ante todo ejecutar el programa de trabajo indicado en el anterior apartado b), así como elaborar a intervalos regulares informes sobre la financiación y ejecución de los proyectos del Decenio. Los gobiernos africanos deberían facilitar las tareas de esta dependencia garantizándole el acceso a la información indispensable;
- e) Que se proporcione además, siempre que sea posible, asistencia a los gobiernos que deseen establecer su propio mecanismo de evaluación, sobre todo para evaluar sus actividades en el sector de los transportes y las comunicaciones. La existencia de servicios de evaluación nacionales facilitaría enormemente la evaluación del Decenio por la CEPA, y aparte de este fin inmediato aumentaría la eficacia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en Africa.

2. Datos cuantitativos sobre los proyectos de la primera fase

54. El presente informe padece las mismas limitaciones que la secretaría de la CEPA en cuanto a disponer de datos numéricos sobre el estado de ejecución de los

proyectos del Decenio. En las condiciones actuales, los datos de que se dispone para realizar una evaluación global de los resultados son limitados y poco fiables:

- a) Los datos cuantitativos sobre el número de proyectos y sobre la financiación obtenida por modo de transporte y de comunicaciones y por tipo de proyectos que se han ido publicando en varias ocasiones;
- b) Análisis cualitativos que examinan esencialmente la conformidad de los proyectos con los objetivos de la estrategia del Decenio. El análisis más exhaustivo (y crítico) que obra en poder de la DCI es el recogido en el documento titulado "Evaluation du programme de la première phase", presentado a la Mesa Redonda de París en junio de 1983 (documento DEC/TRANSCOM/RT/3);
- c) El intento de análisis de la ejecución material de los proyectos mencionados más arriba en el párrafo 52 de este informe.

55. El cuadro siguiente, que figura en el documento DEC/TRANSCOM/CM/IV.2 de 23 de noviembre de 1983, da una idea general de la repartición de los proyectos de la primera fase por subsectores, su costo estimado y la financiación obtenida.

Cuadro III

Subsector	Programa revisado total			
	Número de proyectos	Costo estimado (en millones de dólares)	Financiación obtenida	Financiación obtenida en porcentaje del costo
Carreteras y transporte por carretera	224	2 271 073	1 526 731	67
Ferrocarriles	79	5 439 000	2 455 000	45
Transporte aéreo	201	2 162 943	681 165	31
Transporte marítimo	75	1 176 154	388 824	33
Puertos	120	2 904 915	1 502 702	52
Transporte por vías de navegación interior	71	338 232	137 756	41
Transporte multimodal	9	37 350	700	2
Total de los proyectos de transporte	779	14 329 667	6 692 878	47
Telecomunicaciones	90	531 063	164 962	31
Comunicaciones por satélite	2	380	-	-
Radiodifusión	115	211 817	50 308	24
Servicios postales	84	241 553	38 679	16
Capacitación	21	125 804	6 905	5
Total de los proyectos de comunicaciones	312	1 110 617	260 854	23
TOTAL GENERAL	1 091	15 440 284	6 953 732	45

56. El programa de la primera fase resumido en el cuadro anterior representa el resultado de revisiones sucesivas del número de proyectos realizadas desde 1979. En efecto:

- a) El documento de la estrategia global menciona 771 proyectos (561 para el subsector de los transportes y 210 para el de las comunicaciones), de los cuales 545 estaban listos para su ejecución inmediata (389 en los transportes y 156 en las comunicaciones) con un valor total de 8.850 millones de dólares (8.300 millones para los transportes y 500 millones para las comunicaciones);
- b) Cuando se hizo en septiembre de 1982 la evaluación de la primera fase (documento DEC/TRANSCOM/IA/VI/1 (A)) la situación era muy diferente: 1.091 proyectos con un costo total de 15.300 millones de dólares (777 proyectos para los transportes con un costo de 14.300 millones de dólares, y 313 para las comunicaciones con un costo de 1.040 millones de dólares), siendo la tasa de financiación obtenida del 45,7% para los transportes y el 6,6 para las comunicaciones. Como este programa era manifiestamente demasiado vasto, la segunda Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones lo redujo como sigue: 489 proyectos con un costo total de 6.900 millones de dólares, de los cuales 396 correspondían a los transportes (costo: 6.800 millones de dólares; tasa de financiación obtenida: 84,5%) y 42 a las comunicaciones (costo: 69,5 millones de dólares; tasa de financiación obtenida: ¡100!); todos los demás proyectos fueron transferidos a la segunda fase.
- c) La composición de este programa reducido también varió mucho: 388 proyectos para los transportes y 254 proyectos para las comunicaciones en el documento DEC/TRANSCOM/CM/III/1/Corr.1 (marzo de 1983); 401 proyectos para los transportes y 254 para las comunicaciones en el documento TCDC/3/4 (marzo de 1983); en cambio, no se habla ya para nada del "programa reducido" ni en los documentos sometidos a la Mesa Redonda ni en los presentados a la Conferencia de Ministros de Conakry, pues la CEPA volvió a tomar como base del programa los 1.091 proyectos antes mencionados.

57. Lo que antecede da una idea de las vacilaciones que caracterizaron la primera fase, incluidos los intentos de aumentar artificialmente la tasa de financiación obtenida por el procedimiento de transferir a la segunda fase los proyectos para los cuales no había financiación. Como lo señaló la propia CEPA en la Mesa Redonda de París, el programa era una especie de "cajón de sastre" en el que se admitían sin ningún fundamento muy preciso los proyectos sometidos por los gobiernos. El programa se elaboró a toda prisa, y, salvando los criterios de prioridad enunciados en la estrategia, no se adoptó ningún principio para decidir la aprobación de los proyectos y su inclusión por la secretaría en el programa, por ejemplo en lo tocante a la conformidad de los proyectos con los objetivos del Decenio. A veces la CEPA tuvo incluso dificultades para determinar quién había presentado ciertos proyectos (gobiernos, organismos regionales, organizaciones internacionales), hasta tal punto que "numerosos proyectos (sobre todo en el campo del transporte aéreo) daban la impresión de que no habían sido sometidos por nadie..." (DEC/TRANSCOM/RT/3, pág. 5).

58. El cuadro reproducido más arriba también pone de manifiesto grandes diferencias según los distintos subsectores en lo que respecta a la tasa de financiación obtenida. Dos subsectores solamente -carreteras y puertos- tienen una tasa de financiación de más del 50%; otros tres -ferrocarriles, vías de navegación interior y transporte marítimo- obtuvieron más del 30% de los recursos necesarios. Al no disponer de datos precisos y completos sobre, por una parte, las necesidades de los distintos países y lo ya realizado en los diferentes subsectores y, por otra, sobre las actividades financiadas por los Estados africanos o por fuentes exteriores al margen del programa del Decenio, lo único que podemos señalar es que se dio prioridad a los transportes terrestres (y por vías de navegación interior), mientras que se prestó un interés mínimo a los subsectores de las comunicaciones.

59. En cuanto a las fuentes de financiación, al final de la primera fase en 1983 eran los gobiernos africanos los que habían proporcionado o anunciado la ayuda mayor (75% frente a un 25% de ayuda exterior). Teniendo en cuenta que el costo del programa de la primera fase se eleva a unos 15.000 millones de dólares, el 25% de los 7.000 millones de dólares movilizados no representa más que 1.750 millones de dólares.

3. Problemas de movilización de los recursos financieros

60. Las cifras que acabamos de citar muestran la distancia que separa las esperanzas y ambiciones en el momento del lanzamiento del Decenio de la realidad. En efecto, el Decenio se proclamó tomando como base dos hipótesis:

- a) Que la comunidad internacional destinaría recursos suplementarios (incluso "transferencias de ayuda masiva") al desarrollo de los transportes y las comunicaciones en Africa;
- b) Que esta movilización de recursos permitiría sentar las bases de un continente integrado físicamente, condición previa para el desarrollo de los intercambios interafricanos y entre Africa y el resto del mundo.

61. La experiencia de la primera fase del Decenio ha demostrado que estas esperanzas eran, como lo señaló la propia CEPA (documento DEC/TRANSCOM/CM/IV/2, párr. 5), "excesivamente optimistas". El apoyo masivo de la comunidad internacional no se materializó: según el documento titulado "Background and Perspectives of the Decade" (DEC/TRANSCOM/VOL.II/INF.1, párr. 9), los desembolsos efectuados antes del Decenio en concepto de préstamos de los diferentes organismos de financiación multilaterales y bilaterales representaron alrededor del 20% de las inversiones en los sectores de los transportes y las comunicaciones en Africa. A finales de 1983 las aportaciones financieras exteriores al programa del Decenio en forma de préstamos y de donaciones representaban el 25%. Por consiguiente, no parece que la situación haya cambiado mucho.

62. Diversos documentos de la CEPA abordan los problemas de la movilización de los recursos ^{17/}, por lo que aquí nos limitaremos a recordar algunos de los puntos más notables. El primer paso para solicitar la asistencia de la comunidad internacional al programa del Decenio fue la convocación de una conferencia de

^{17/} DEC/TRANSCOM/RT/3, tercera parte, DEC/TRANSCOM/CM/IV/2, párrs. 8 y ss., DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ES), etc.

anuncio de contribuciones por el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York en noviembre de 1979. Los resultados particularmente decepcionantes de esta conferencia -128.088 dólares anunciados formalmente por 12 países (11 africanos y uno asiático)- demostraron que éste no era el medio más eficaz de buscar fondos. En consecuencia, se ensayó otro método: en su resolución 391 (XV) la Conferencia de Ministros Africanos de Transporte y Comunicaciones pidió al Secretario Ejecutivo de la CEPA que organizase reuniones técnicas consultivas. Por tratarse de una fórmula nueva, estas reuniones tenían una parte de experimentación.

63. Se celebraron cuatro reuniones de este tipo durante la primera fase y una quinta reunión en marzo de 1984 18/, habiéndose previsto celebrar otras cuatro reuniones durante los dos primeros años de la segunda fase. Con motivo de estas reuniones se invitó a los donantes a que manifestaran su interés por alguno de los proyectos presentados. En general, los donantes de fondos se sintieron poco a poco incitados a reconocer la importancia de estas reuniones y a responder positivamente a ellas. Las cuatro primeras reuniones permitieron obtener un total de 940 millones de dólares de ayuda. Como método de movilización de recursos, este tipo de diálogo entre donantes de fondos y Estados africanos ha resultado relativamente eficaz, aunque cabe preguntarse si los fondos "movilizados" por las reuniones son recursos adicionales o si no se trata más bien de transferencias al Decenio de fondos ya atribuidos por los países donantes.

64. Las reuniones técnicas consultivas se concibieron con la idea de obtener mejores resultados que la conferencia de anuncio de contribuciones. Indudablemente lo han conseguido, pero la experiencia ha demostrado que cuanto más pequeño es el número de países o más limitado el número de subsectores o de proyectos, mayor es el éxito. Partiendo de estos resultados, en la segunda fase se continuarán los esfuerzos para profundizar esta experiencia mediante la organización de reuniones un tanto diferentes, que serán dedicadas bien a un determinado corredor de transporte, bien a una sola cuestión, por ejemplo la capacitación de personal de un subsector concreto e incluso la financiación de un grupo de institutos de capacitación en una sola especialidad.

65. Sin embargo, las reuniones técnicas consultivas no han permitido superar los obstáculos que afectan a la financiación, por lo que todavía se necesitan esfuerzos imaginativos para aumentar su eficacia. Por ejemplo, sigue habiendo diferencias y ambigüedades en la actitud de los gobiernos africanos respecto de los proyectos que proponen para su inclusión en el programa del Decenio. La experiencia de la primera fase ha demostrado que ciertos gobiernos se sentían inclinados a proponer proyectos para los cuales ya les había sido difícil conseguir fondos. Como señala acertadamente la CEPA, "esto hizo que a nivel nacional hubiera con bastante frecuencia dos programas paralelos, uno el que los propios gobiernos defendían calurosamente en el marco de sus negociaciones con los donantes, y otro el que la CEPA debía promover en el marco del Decenio". (Documento DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ES), párr. 7, nota i.)

18/ En la primera participaron 16 países del Africa occidental y estuvo dedicada a dos subsectores de los transportes y tres de las comunicaciones. La segunda reunión trató de los proyectos de un solo subsector de los transportes para todos los países africanos. La tercera reunión también estuvo dedicada a una sola subregión -el Africa central- pero, a diferencia de la primera, versó sobre dos modos de transporte solamente. La cuarta fue una variante de las precedentes y en ella participaron países del Africa occidental y del Africa central para discutir de un subsector, el del transporte marítimo. La quinta reunión estuvo dedicada a las carreteras, el transporte marítimo y los puertos de los países del Africa septentrional, del Africa oriental y de las islas del Océano Indico.

66. Por otra parte, en las reuniones técnicas consultivas se comprobó que una parte de la asistencia proporcionada por los donantes para los transportes y las comunicaciones no abarcaba proyectos que estaban incluidos en el programa del Decenio; los recursos asignados a este programa no reflejaban por tanto la totalidad de la asistencia otorgada para el desarrollo de los transportes y las comunicaciones en Africa ^{19/}. Las reuniones técnicas consultivas y las reuniones entre organismos también han puesto de manifiesto los recelos de los organismos de financiación ante los proyectos regionales y subregionales. No hay demasiadas dificultades cuando se trata de conseguir donaciones de organismos multilaterales para proyectos, mientras que sí hay problemas con los proyectos multinacionales de infraestructura que han de ser financiados con préstamos para los que es necesario obtener una garantía. Esto puede resultar fácil en el caso de los proyectos patrocinados por empresas autónomas que se autofinancian o que tienen su propia contabilidad. En cambio, cuando un proyecto comprende componentes nacionales muy distintos o cuando el proyecto depende de una entidad o sociedad mixta intergubernamental que no tiene el control de su propio presupuesto, el problema es entonces muy serio.

67. Cabría pensar que las donaciones facilitan la financiación de los proyectos regionales y subregionales, pero a veces se olvida que no siempre es fácil conseguir el acuerdo de los países beneficiarios, acuerdo que es una de las condiciones previas que deben cumplir estos países, los cuales aceptan en virtud de tales proyectos cumplir solidariamente las obligaciones respectivas y cofirmar las peticiones de ayuda exterior. En otras palabras, es pues indispensable que los gobiernos africanos se comprometan más a llevar adelante los proyectos regionales, no sólo sobre el papel, sino también en la práctica. No se ha encontrado todavía ninguna solución definitiva al problema de financiar los proyectos multinacionales con préstamos, aunque están en curso negociaciones entre la CEPA y las instituciones de financiación.

68. Los esfuerzos de la CEPA para encontrar soluciones al problema de la financiación de los proyectos regionales y subregionales deben continuarse con toda energía. El Inspector considera que la financiación y ejecución de los proyectos regionales exigen que los Estados interesados den pruebas reales de voluntad política. Esta voluntad política puede materializarse mediante:

- a) La creación de un ente autónomo (del tipo de la Organización para el Desarrollo del Río Senegal - ODRS) encargado de movilizar la financiación y ejecutar los proyectos, en el cual los Estados miembros delegan una parte de sus atribuciones y que al mismo tiempo les ofrece un marco institucional para negociar cuestiones relacionadas con las funciones que no deleguen en dicho ente; o
- b) Una fórmula institucional más flexible, que podría ser un comité en el que se reunirían, cada vez que hiciese falta, los representantes de los Estados interesados en un proyecto regional. Este comité, en el que se manifestaría la voluntad política individual y colectiva de los Estados interesados en el proyecto regional, decidiría todas las cuestiones relacionadas con la movilización de la financiación y la ejecución del proyecto. La CEPA podría actuar como secretaría de estos comités.

^{19/} Durante la primera fase los desembolsos efectuados por los donantes de fondos y atribuidos al sector de los transportes y las comunicaciones en Africa alcanzaron la suma anual aproximada de mil millones de dólares, de los cuales se asignaron el 40% solamente. Véase el documento DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ALT), párr. 10.

69. Esta segunda fórmula presenta la ventaja de ser más ligera y menos costosa, pero exigiría una actuación dinámica de la CEPA, que tendría que hacer todo lo necesario para favorecer la manifestación de la voluntad individual y colectiva de los Estados estudiando la programación de los diferentes componentes nacionales del proyecto y su prioridad respectiva en los ámbitos nacional y regional, teniendo en cuenta los planes nacionales así como el contexto socioeconómico y geográfico del proyecto. En consecuencia, el Inspector recomienda a la reunión ministerial de la CEPA y a la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones que, para mantener la dinámica de la División de Transporte y Comunicaciones al final de este decenio, se encomiende a la CEPA la tarea de actuar de secretaria de los comités de los diferentes proyectos regionales o subregionales, en colaboración con las organizaciones subregionales y los organismos del sistema de las Naciones Unidas interesados. Lo que sí es seguro es que, para ejecutar los proyectos regionales, es indispensable adoptar una u otra de las dos fórmulas presentadas en el párrafo 68. En efecto, la financiación de estos proyectos se hace fundamentalmente mediante préstamos y no mediante donaciones, por lo que es absolutamente imprescindible crear un marco que permita asegurar que los Estados interesados en un proyecto regional cumplirán sus compromisos frente a los donantes de fondos.

4. Respeto del orden de prioridad del Decenio

70. La clasificación de los proyectos de la primera fase según su prioridad pone claramente de relieve el lugar preferente de los proyectos nacionales. El programa revisado de la primera fase comprende, como hemos visto, 1.091 proyectos. De este total, que al comienzo comprendía alrededor de un 26% ^{20/} de proyectos regionales, proyectos subregionales y proyectos nacionales con repercusiones regionales o subregionales, más de la mitad no han recibido ninguna financiación hasta la fecha. El número de proyectos que han recibido una financiación total o parcial es de 476, de los cuales 124 (o sea, el 26%) son proyectos regionales, proyectos subregionales o proyectos nacionales con repercusiones subregionales.

71. En cuanto a la repartición de la financiación según el tipo de proyectos, la CEPA no ha publicado ningún dato. El Inspector pidió que se efectuara un tanteo para determinar qué proporción de la financiación había sido atribuida a los proyectos regionales, los proyectos subregionales y los proyectos nacionales con repercusiones subregionales. El cuadro IV indica claramente la distancia que separa los objetivos del Decenio de la realidad de las preferencias financieras de los gobiernos y los donantes de fondos. En efecto, cerca del 90% de los recursos movilizados en el marco del Decenio han sido atribuidos a proyectos nacionales, en tanto que los proyectos regionales, los subregionales y los nacionales con repercusiones regionales o subregionales no han obtenido, respectivamente, más que el 6,2, el 1,3 y el 3,5% de los fondos. Tanto la CEPA como las reuniones de expertos africanos y las reuniones entre organismos han señalado en diferentes ocasiones las dificultades con que se tropieza para financiar proyectos regionales y subregionales. La preferencia de los gobiernos africanos y de los donantes de fondos bilaterales por los proyectos nacionales ha sido subrayada muchas veces, pero, siendo los proyectos regionales y subregionales la razón de ser del Decenio, la CEPA debería mostrarse particularmente activa en este terreno.

^{20/} Véase el documento DEC/TRANSCOM/RT/3.

Cuadro IV

Proyectos de la primera fase: financiación obtenida según el tipo de proyectos
(En millones de dólares de los EE.UU.)

	Proyectos regionales				Proyectos subregionales				Proyectos nacionales con repercusiones regionales y subregionales				Proyectos nacionales				TOTAL		
	Nº	Costo	Financiación obtenida		Nº	Costo	Financiación obtenida		Nº	Costo	Financiación obtenida		Nº	Costo	Financiación obtenida		Nº	Costo	Financiación total obtenida
			Exterior	Local			Exterior	Local			Exterior	Local			Exterior	Local			
Transportes	43	1 703,18	146,79	178,59	34	135,02	61,99	16,45	11	487,76	86,90	182,40	305	8 539,28	2 128,53	3 141,20	402	10 855,24	5 040,85
Porcentaje de la financiación obtenida			5,8				1,3				4,5				88,7				(100%)
Comunicaciones	33	263,60	54,98	5,83	2	1,47	0,50	0,36	1	2,55	-	0,75	47	380,50	150,13	48,72	82	648,12	261,22
Porcentaje de la financiación obtenida			23,3				0,3				0,3				76,1				(100%)
TOTAL	76	1 966,78	201,77	184,42	36	136,4	62,49	16,81	12	490,31	86,90	183,15	352	8 910,78	2 278,66	3 189,92	476	11 513,36	5 302,07
Porcentaje de la financiación obtenida			6,2				1,3				3,5				88,1				(100%)

Fuente: CEPA.

5. Resultados de la primera fase objetivo por objetivo

72. La finalidad de los párrafos que siguen es intentar determinar en qué medida el contenido real del programa de la primera fase corresponde a los objetivos de la estrategia global del Decenio. Como material de base de esta sección hemos utilizado el documento DEC/TRANSCOM/RT/3 presentado a la Mesa Redonda de París, en el que se hace una evaluación crítica del contenido y la ejecución del programa de la primera fase 21/. Que sepamos, es el único documento de la CEPA que analiza los proyectos de la primera fase no sólo por modo de transporte y de comunicaciones sino también objetivo por objetivo. Se trata de un documento cuyo tono crítico y autocrítico sorprende agradablemente porque rompe con el de los documentos habituales, y un tanto triunfalistas, presentados por la CEPA a los diferentes órganos intergubernamentales que siguen el desarrollo del Decenio. En consecuencia, es de lamentar que la secretaría de la CEPA no haya juzgado oportuno transmitir oficialmente a los Estados miembros este documento, cuya lectura no puede por menos que ser enriquecedora para quien se interese en el Decenio. El Inspector espera que en sus futuros informes de evaluación la CEPA se inspire en el tono de este documento.

A. Promoción de la integración de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, con miras a aumentar el comercio interno en Africa

73. Es a todas luces el objetivo más importante del Decenio, y teóricamente el programa tendría que haber incluido una fuerte proporción de proyectos regionales y subregionales, pero, si se analiza el contenido del programa, se observa que éste no atendió las preocupaciones de los ministros africanos de transporte, comunicaciones y planificación. Esto se podría explicar por el hecho de que cuando se proclamó el Decenio los gobiernos africanos se sentían optimistas y pensaban que el Decenio serviría de catalizador para movilizar el apoyo internacional que necesitaban para financiar los proyectos para los que esos mismos países no han podido obtener toda la financiación indispensable. Evidentemente, los gobiernos aprovecharon la ocasión para dar prioridad a sus proyectos nacionales antes que a los regionales y subregionales. "Si se estudia la naturaleza de los proyectos regionales, se comprueba que la mayoría son proyectos de preinversión y de estudio que tienen por objeto encontrar la forma de resolver los problemas comunes a los países. Muy pocos son proyectos de inversión. En el sector de los transportes, el proyecto de inversión más importante era el de la red transafricana, que había sido elaborado antes de la proclamación del Decenio". En cambio, se han hecho algunos progresos importantes en los proyectos de establecimiento del marco institucional (por ejemplo, creación de "entes" para las carreteras africanas de Lagos-Mombasa y El Cairo-Gaborone, entre otras). Cabe pues afirmar que, incluso aunque en la estrategia global se hable de la necesidad de desarrollar la red de transportes en Africa con el objetivo último de la integración física del continente, los progresos en esta dirección alcanzados durante la primera fase del Decenio han sido muy lentos. No sólo la mayoría de los proyectos no responden a este objetivo, sino que incluso cuando existen proyectos que persiguen este fin, su ejecución ha sido casi nula.

21/ Los extractos entre comillas del texto que sigue están sacados de las páginas 9 a 14 del documento DEC/TRANSCOM/RT/3.

B. Coordinación de los diversos sistemas de transporte, a fin de aumentar su eficacia

74. Según el documento DEC/TRANSCOM/RT/3, ningún proyecto continental de la primera fase tiene en cuenta este objetivo, pero se prevén algunos proyectos para la segunda fase. Las perspectivas de cooperación a nivel subregional (CEDEAO, CEAO, Africa meridional) parecen sin embargo más alentadoras.

C. Sacar de su incomunicación a los países sin litoral y las regiones aisladas

75. Se advierten algunos progresos, pero los proyectos son en su mayor parte resultado de actuaciones anteriores al Decenio (por ejemplo, el programa de la UNCTAD en favor de los países sin litoral, que tiene por objeto fomentar una cooperación mayor entre estos países y los países vecinos por donde pasan los corredores de tránsito hasta el litoral).

D. Armonización de las reglamentaciones nacionales y reducción de las barreras físicas y no físicas, con miras a facilitar el movimiento de personas y mercancías

76. La armonización de las reglamentaciones nacionales ha conocido un "comienzo modesto". Están en negociación varios convenios (por ejemplo, el protocolo de la CEDEAO relativo al seguro de automóviles, la creación de comisiones inter-estatales para la reducción de las barreras no físicas, etc.).

E. Estimular la utilización de los recursos humanos y materiales locales, la unificación de redes y equipos, la investigación y la difusión de técnicas adaptadas al contexto africano en lo que respecta al establecimiento de infraestructuras de transporte y comunicaciones

77. En lo que atañe a la primera parte de este objetivo, "utilización de los recursos humanos y materiales locales", se han hecho progresos notables en la creación o el desarrollo de centros multinacionales de capacitación, pero su funcionamiento tropieza a menudo con el problema de la falta de financiación. En cuanto a la "unificación de redes" y a la "investigación", son muy pocos los proyectos que han recibido alguna financiación.

F. Promover una industria africana en la esfera del equipo de transporte y comunicaciones

78. No hay nada que señalar en este terreno, excepto un proyecto de la Comunidad Económica del Africa Occidental (CEAO) para la producción de vagones de ferrocarril.

G. Mobilización de recursos técnicos y financieros, etc.

79. Este aspecto ya ha sido examinado en los párrafos 60 a 69 del presente informe.

H. Reestructurar el sector de los transportes para que los intercambios de Africa con el resto del mundo se efectúen en las mejores condiciones posibles para el continente

80. Se trata del octavo objetivo, agregado por la Conferencia de Ministros de 1981 y para el que no existe todavía ningún proyecto.

81. El documento concluye que "está claro que son muy pocos los proyectos realizados durante la primera fase que responden verdaderamente a los objetivos concretos incluidos en la estrategia global. En efecto, como el programa se elaboró a toda prisa, la mayoría de los proyectos, incluso aunque fuesen totalmente nuevos, no se concibieron teniendo realmente en cuenta los objetivos del Decenio. Por otra parte, como no se estableció ningún principio para la aceptación de los proyectos, a la CEPA le resultaba difícil rechazar tal o cual proyecto argumentando que no era conforme con la estrategia.

6. Resultados por modo de transporte y de comunicaciones

82. Como ya hemos dicho en los párrafos 50 y 52 del presente informe, no se ha hecho aún una evaluación a fondo del conjunto de los proyectos del Decenio. Al no disponer de información suplementaria, nos ha sido imposible hacer una exposición exhaustiva de los resultados del Decenio por modo de transporte y de comunicaciones. La CEPA se ha limitado a efectuar una enumeración que indica la financiación de los proyectos por modo de transporte y de comunicaciones -concretamente los documentos DEC/TRANSCOM/CM/III/1, A/38/263 y DEC/TRANSCOM/RT/3- y a presentar datos sobre el estado de ejecución de una parte de los proyectos de la primera fase (documento E/ECA/CM.11/11). Como no hay análisis más detallados, lo único que podemos hacer es remitir al lector a esos documentos.

IV. PREPARACION DEL PROGRAMA DE LA SEGUNDA FASE

83. De lo expuesto en los capítulos precedentes se desprende que la ejecución de la primera fase del Decenio se vio entorpecida seriamente por una serie de dificultades de orden conceptual (dudas en la elaboración del programa), institucional (función de la CEPA, inexistencia de criterios para aceptar los proyectos), financiero y práctico (por ejemplo, dificultades para conseguir de los gobiernos africanos datos sobre la ejecución de los proyectos). En los párrafos que siguen trataremos de determinar si la segunda fase del Decenio ha comenzado con mejores auspicios.

84. La primera tarea que se realizó para elaborar el programa de la segunda fase fue la identificación de los proyectos que los gobiernos deseaban ejecutar durante el período 1984-1988. De por sí enorme, esta tarea adquirió proporciones aún mayores a causa del gran número de proyectos de la primera fase para los que no se pudo movilizar fondos y que, por consiguiente, tampoco se habían podido ejecutar. Una vez reunidos todos los proyectos nuevos y los proyectos transferidos de la primera fase a la segunda, el programa comprendía 1.333 proyectos con un costo total de 32.000 millones de dólares. En la reunión que precedió a la tercera Conferencia de Ministros Africanos de Transporte, Comunicaciones y Planificación, los expertos, después de haber examinado el proyecto de programa, llegaron a la conclusión de que, a la vista de lo ocurrido durante la primera fase y teniendo en cuenta la situación económica internacional, ese programa era demasiado vasto y costoso y de que en consecuencia había que rebajarlo a un nivel realista.

85. La tercera Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones, celebrada en marzo de 1983 en El Cairo, aprobó las directrices siguientes tendientes a reducir el programa de la segunda fase (resoluciones ECA/UNTACDA/Res.83/23 y Res. 83/24):

- a) Mantenimiento de la estrategia global y de los objetivos adoptados en 1979;
- b) Mantenimiento del orden de prioridad para la ejecución del programa;
- c) Los proyectos en curso deben continuarse e incluirse en el programa de la segunda fase;
- d) Los proyectos que, simultáneamente, han sido objeto de estudio de viabilidad, están incluidos en los planes nacionales de desarrollo y son conformes con los objetivos globales, deben incluirse en el programa;
- e) Los proyectos que no han sido objeto de un estudio de viabilidad y los que se encuentran todavía en la fase de concepción deben en general excluirse; sin embargo, conviene velar por que los proyectos conformes con los objetivos globales del Decenio no sean excluidos sistemáticamente;
- f) Todo proyecto que no esté incluido en el plan nacional de desarrollo del país que lo proponga no será incluido en el programa;
- g) Los diversos modos de transporte y de comunicaciones deben ser objeto de una coordinación e integración eficaces;
- h) Debe darse una gran importancia al mantenimiento y conservación de lo ya realizado;

- i) En cada proyecto debe consignarse la cuantía de la financiación local y de la financiación exterior;
- j) Los proyectos deben agruparse y clasificarse a fin de facilitar la integración de las actividades subsectoriales y dar mayor coherencia al programa de desarrollo de los transportes y las comunicaciones en Africa.

86. La tercera Conferencia de Ministros Africanos aprobó además la proposición de la CEPA de organizar, en colaboración con el Gobierno francés, una mesa redonda en París en la que debían participar el mismo número de expertos africanos y no africanos para examinar, con ánimo crítico, la experiencia de la primera fase y determinar si el proyecto de programa de la segunda fase tenía o no mejores posibilidades de ejecución. La Mesa Redonda de París, que se celebró del 21 al 24 de junio, formuló recomendaciones sobre la forma más adecuada de presentar el programa y sobre los problemas principales que había que resolver inmediatamente. Las recomendaciones más importantes son las siguientes:

- a) Habría que clasificar en una categoría aparte los programas de mantenimiento y rehabilitación, así como los programas de capacitación a todos los niveles, y atribuirles la máxima prioridad;
- b) Es indispensable incluir en la segunda fase los proyectos de industrias de cabecera de la infraestructura del sistema de transportes, y esto debe hacerse a escala subregional;
- c) Se recomienda, para conseguir un programa más coherente, no limitarse a la presentación por modo de transporte o de comunicaciones. Los proyectos deben articularse con miras a la constitución de sistemas subregionales de transporte y comunicaciones (ejemplo: clasificación por corredores de acceso al litoral);
- d) Siendo el transporte la base del desarrollo integrado de Africa, los corredores deberán definirse en función del desarrollo agrícola e industrial;
- e) Habría que establecer un orden de prioridad a la vez espacial y temporal (con la salvedad de los proyectos de mantenimiento y de capacitación);
- f) Se recomienda a la CEPA que no aisle el Decenio del Transporte y las Comunicaciones del Decenio del Desarrollo Industrial y del Plan Alimentario para Africa;
- g) Es segunda fase del Decenio no debería considerarse más que como una etapa del proceso de planificación a largo plazo de la reestructuración del sistema africano de transportes;
- h) Es necesario reducir progresivamente las barreras no físicas entre países limítrofes, barreras que impiden utilizar completamente los medios existentes.

87. Con estas recomendaciones los gobiernos africanos y los participantes en la Mesa Redonda inculcaron en la CEPA un sentido mayor de la realidad. A esto hay que agregar que en las reuniones del Comité de Coordinación entre Organismos y en la reunión de expertos gubernamentales celebrada en enero de 1983 también se hicieron críticas particularmente fuertes a la actuación de la CEPA. Estas críticas, que se referían esencialmente a la actitud de timidez de la CEPA ante los proyectos presentados por los gobiernos, animaron a la secretaría de la CEPA a tener una intervención más activa y dinámica a fin de dar al programa de la segunda fase un mínimo de coherencia y de sentido de la realidad.

88. Así nació la idea de presentar a la Conferencia de Ministros de Conakry (febrero de 1984) dos programas:

- a) Un programa producto de la aplicación de las directrices de la Conferencia de Ministros de El Cairo (documentos DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (T) y (C)), con un costo total de casi 24.000 millones de dólares;
- b) Un programa, llamado de "sustitución", muy reducido como consecuencia de la aplicación de los criterios adicionales de selección propuestos por la CEPA (969 proyectos con un costo total de 16.600 millones de dólares). Los criterios utilizados por la CEPA figuran en el documento DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ES).

89. El Comité de Coordinación entre Organismos, que se reunió antes de la Conferencia de Ministros de Conakry, aprobó el programa de sustitución y propuso incluso que fuera considerado como "el" programa de la segunda fase. La Conferencia de Ministros acogió favorablemente esta propuesta, aunque introdujo algunas adiciones y modificaciones en el programa,

90. La característica principal de la forma de presentar el programa aprobado es que en él se da prioridad a los proyectos de mantenimiento y rehabilitación, los proyectos de capacitación y los proyectos de asistencia técnica. Además, los proyectos están agrupados por actividades, y no por modo de transporte o de comunicaciones, y también según la cadena de transporte como parte integrante de una red unificada de comunicaciones. Esta nueva forma de presentación permite determinar si los proyectos propuestos son parte de un conjunto coherente, mientras que los de la primera fase se presentaron por modo de transporte o de comunicaciones en forma de una simple lista. Otra característica nueva del programa de la segunda fase es la clasificación de las inversiones en inversiones a corto, a medio y a largo plazo.

91. Merecen señalarse estas otras dos innovaciones del programa de la segunda fase adoptados por los ministros en la Conferencia de Conakry:

- a) El factor tiempo es un elemento importantísimo que prácticamente no se había tenido en cuenta hasta entonces: ciertos proyectos de larga duración o de costo elevado se podrán realizar por etapas; asimismo, algunos proyectos no tienen una urgencia tal que haya absolutamente que ejecutarlos antes de diciembre de 1988, fecha que corresponde a la terminación del Decenio. En estas condiciones, el programa de sustitución ha sido considerado como un programa a corto plazo que habrá de ser financiado con prioridad durante la segunda fase propiamente dicha del Decenio; las etapas ulteriores de los proyectos de costo elevado o de larga duración, así como los proyectos poco urgentes, constituyen pues un comienzo de programa a medio y largo plazo para Africa, cuya realización puede preverse para después de 1988;

- b) En cuanto a los criterios de selección, se tuvieron en cuenta los órdenes de prioridad definidos en El Cairo y en París: todos los proyectos de mantenimiento, rehabilitación, capacitación y asistencia técnica han sido por tanto aceptados. En cuanto a los corredores de tránsito, los proyectos se han seleccionado según el criterio de reducir la concurrencia de los diferentes modos en un mismo corredor. Los proyectos regionales y subregionales, para poder ser incluidos en el programa definitivo, tienen que ser apoyados por al menos dos Estados Miembros. Los proyectos de la primera fase que no han obtenido hasta la fecha ninguna financiación, ni local ni exterior, no han sido transferidos a la segunda fase, sino que se han incluido en el programa a medio y largo plazo; se ha hecho lo mismo con los proyectos nacionales (excepto los proyectos de estudios, de capacitación y asistencia técnica y de rehabilitación y mantenimiento, así como los destinados a los países menos adelantados) para los que no está señalada ninguna financiación, incluso local.

92. Los proyectos del programa de la segunda fase del Decenio que figuran en el documento aprobado por la Conferencia de Ministros (documento E/ECE/CM.10/18) han sido clasificados en cinco categorías funcionales: proyectos de mantenimiento y rehabilitación, proyectos de capacitación y asistencia técnica, proyectos de enlaces de integración interestatales (corredores de tránsito, carreteras transafricanas con sus carreteras de empalme, enlaces aéreos interestatales), proyectos regionales y subregionales y proyectos puramente nacionales. Se ha dado una gran importancia a la rehabilitación y el mantenimiento, por una parte, y a la capacitación y la asistencia técnica, por otra. Este tipo de presentación es enteramente distinto del de la primera fase. Los proyectos están presentados de manera más funcional por afinidades. El cuadro siguiente da una visión de conjunto del programa de la segunda fase. Comprende 1.054 proyectos, con un costo total de 18.400 millones de dólares. El sector de los transportes comprende 582 proyectos con un costo total de 14.400 millones de dólares. El sector de las comunicaciones comprende 472 proyectos con un costo total de 3.900 millones de dólares.

Naturaleza de los proyectos	Número de proyectos	Costo total (en millones de dólares)
Mantenimiento y rehabilitación	133	3 070.05
Capacitación y asistencia técnica	71	296.32
Enlaces interestatales	204	4 098.25
Proyectos regionales y subregionales	34	756.04
Proyectos nacionales de alta prioridad	140	6 245.26
Subtotal de transportes	582	14 465.92
Mantenimiento y rehabilitación	26	129.22
Capacitación y asistencia técnica	76	278.51
Otros proyectos regionales	95	675.89
Otros proyectos nacionales de alta prioridad	275	2 847.57
Subtotal de las comunicaciones	472	3 931.19
TOTAL GENERAL	1 054	18 397.11

93. Según ha reconocido la propia CEPA, "la preparación de la segunda fase del Decenio se desarrolló en mejores condiciones que la de la primera fase; en efecto, la CEPA dispuso de más tiempo y además contó con la experiencia adquirida en el curso de la primera fase" 22/. Hay que destacar la presentación mejorada y más coherente del programa, en sí misma producto del planteamiento más dinámico aplicado por la secretaría de la CEPA. Sin embargo, es demasiado pronto para decir si esta presentación más lógica y realista es también realista en lo que atañe a las perspectivas de financiación y ejecución.

22/ Documento E/ECA/CM.10/18, pág. 1.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

94. Al no haber estudios de evaluación serios sobre la ejecución de los proyectos que lo componen y sus efectos, toda apreciación del Decenio tiene por fuerza que ser aproximada, además de subjetiva. En la Mesa Redonda de París se planteó la cuestión de saber si había habido un desarrollo de los transportes y las comunicaciones en Africa desde 1978 y si el Decenio había contribuido en algo a ese desarrollo. ¿Ha tenido el Decenio un efecto de arrastre o simplemente ha proporcionado un marco para unas actividades que de todas maneras se habrían llevado a cabo? ¿Los costos que ha entrañado -y que parecen muy considerables ^{23/}- guardan relación con los beneficios que los Estados africanos podrán sacar de ellos? ¿Existen las condiciones financieras y políticas necesarias para la realización material de los objetivos del Decenio? Tales son algunas de las cuestiones que cabe plantearse en relación con la marcha del Decenio.

95. La ejecución de los proyectos de la primera fase ha demostrado que los resultados obtenidos son muy inferiores a las esperanzas que había suscitado el Decenio. Es cierto que los problemas encontrados tienen en parte su origen en la coyuntura económica internacional, que no ha permitido movilizar la cantidad de recursos financieros que se esperaba. Ahora bien, el fracaso relativo de la primera fase es también producto de carencias en el plano de la organización derivadas de la falta de experiencia, sobre todo en lo que atañe a la función y el dinamismo de la CEPA. Estas carencias se corrigieron en parte hacia el final de la primera fase, y la preparación del programa de la segunda fase se pudo hacer en mejores condiciones.

96. Se han hecho algunos progresos en el plano conceptual, por ejemplo la importancia fundamental de la rehabilitación de las infraestructuras existentes, del mantenimiento y de la capacitación, que al comienzo del Decenio se veían como aspectos secundarios con respecto a la creación de infraestructuras nuevas, ha sido reconocida en el programa de la segunda fase; y la presentación de los proyectos -por corredores de tránsito para los transportes y por redes unificadas para las comunicaciones- es ahora más coherente. Sin embargo, a nivel de la organización interna de la CEPA subsisten graves insuficiencias (véanse los párrafos 29 a 31 del presente informe), y sobre todo es obligado señalar, ante el poco éxito obtenido hasta ahora con los grandes proyectos regionales y subregionales que constituyen la razón de ser del Decenio, que los diferentes actores -gobiernos, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, donantes de fondos- no han podido todavía poner en pie los medios necesarios para realizar los ambiciosos objetivos del Decenio.

97. El Inspector estima que se podría estudiar la posibilidad de seguir este otro planteamiento, distinto del aplicado hasta la fecha:

^{25/} Los costos directos de la Dependencia de Coordinación del Decenio -personal, misiones, consultores, traducción y reproducción de documentos, viajes, etc.- pueden estimarse en, por lo menos, 8,4 millones de dólares desde 1978. No se ha dado nunca ninguna cifra de los costos indirectos para los Estados africanos, los donantes de fondos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero también deben ser muy altos.

- a) Basar el Decenio en una toma global de conciencia de las necesidades de Africa en materia de transportes y comunicaciones y tratar de definir aquéllas con exactitud, en vez de basarlo en la financiación de proyectos concretos que constituyen un conjunto totalmente heterogéneo. Por ejemplo, se habría podido centrar la atención en:
- i) La elaboración de estudios globales y sectoriales minuciosos de las necesidades y las soluciones posibles (incluida la fijación de objetivos cuantitativos a los niveles subregional y nacional a fin de poder evaluar mejor los progresos realizados);
 - ii) El establecimiento de estructuras institucionales que permitan facilitar la cooperación intergubernamental en materia de transportes y comunicaciones a nivel continental y, sobre todo, a los niveles regional y subregional, en los que esta cooperación es particularmente indispensable;
 - iii) La planificación y ejecución de actividades que no necesiten inversiones importantes y que, sin embargo, son imprescindibles para la creación y utilización óptima de las infraestructuras y el establecimiento de un clima de cooperación entre los Estados: negociación y adopción de convenios (tales como el código de tráfico africano, el acuerdo TIR, la quinta libertad, etc.), armonización de legislaciones (por ejemplo las normas físicas de infraestructura, las normas de tránsito y seguridad, la legislación de aduanas, etc.).
- b) Centrar la función de coordinación de la secretaría de la CEPA en la identificación y realización de proyectos regionales y subregionales, excluyendo los proyectos de ámbito únicamente nacional (cualquiera que sea su modalidad de financiación). La propuesta, hecha por varios participantes en la Mesa Redonda, de incluir los proyectos nacionales en un volumen separado que habría constituido una especie de "compendio" de todo lo que se hace en Africa en materia de transportes y comunicaciones también era una propuesta válida ^{24/}. La función de la CEPA habría sido mucho más clara si se hubiese limitado a la promoción, la planificación, el arbitraje y la búsqueda de financiación para los proyectos regionales y subregionales. La evaluación de los resultados del Decenio por la CEPA también habría resultado más fácil.

98. El Inspector estima que se debería reconsiderar la función de la CEPA a fin de dar mayor eficacia a sus actividades futuras en los sectores de los transportes y las comunicaciones. La cita siguiente extraída del resumen de los debates de la Mesa Redonda ilustra algunas de las críticas que se hicieron sobre la función actual de la CEPA: "Numerosos participantes se mostraron partidarios de que la CEPA desempeñara una función más activa tanto en el terreno de la planificación como en el del arbitraje. Se habló de una función política de arbitraje, de la necesidad de mantener contactos con los planificadores nacionales y de la necesidad de tener contactos con las instituciones financieras. Se evocó la capacidad técnica de la

^{24/} La publicación de un documento en el que se hubiesen presentado todos los proyectos de los países africanos, estuvieran o no incluidos en el programa del Decenio, habría constituido una herramienta de trabajo muy útil.

CEPA para elaborar proyectos regionales, así como de su capacidad para preparar un cierto número de proyectos regionales de transporte o de proyectos de asistencia técnica. Hubo cierta unanimidad en considerar que la Comisión Económica para África debía desempeñar un papel importante en el terreno de esta planificación continental. Por último, los participantes expresaron la esperanza de que la CEPA lograra establecer tal diálogo, lo que permitiría asegurar a la vez la financiación a plazo medio y la racionalidad cada vez mayor de esta planificación, aun sabiendo que esta planificación y esta racionalidad tendrían que irse elaborando poco a poco, a base de hacer ensayos y de cometer errores." (documento E/ECA/TCD.10, párr. 158).

99. El Inspector está de acuerdo con estas observaciones. Piensa que, para sacar el mayor partido posible de los esfuerzos hechos hasta el momento en el marco del Decenio, es necesario redefinir la función de la CEPA. Como ya lo recordó en el párrafo 34 del presente informe, recomienda a la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones que revisen el mandato de la CEPA atribuyéndole competencias más precisas. La secretaría de la CEPA podría encargarse, dentro de un mandato claramente definido y en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales africanas y los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas, de:

- a) Identificar, mediante estudios especiales, los proyectos interestatales fundamentales que se ajusten a los objetivos globales del Decenio y facilitar la negociación entre los Estados para aprobar esos estudios y tomar las decisiones encaminadas a dar cumplimiento a sus conclusiones;
- b) Velar por que los proyectos que propongan los gobiernos se ajusten a los objetivos del Decenio e iniciar, en su caso, negociaciones con los gobiernos;
- c) Cristalizar la búsqueda de financiación en torno a una lista de grandes proyectos de interés regional y, sobre todo, subregional cuya prioridad sea admitida por todos;
- d) Proporcionar apoyo a las diferentes organizaciones subregionales africanas y ayudarles a coordinar sus programas en materia de transporte y comunicaciones;
- e) Buscar las formas jurídicas de financiar y ejecutar los proyectos interestatales (creación de "entes" o "comités de coordinación") a fin de planificar y coordinar las solicitudes de financiación presentadas por cada país -véanse también los párrafos 68 y 69 del presente informe).

100. Dado que la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones aprobó, en su cuarta reunión de Conakry (febrero de 1984), el principio de un segundo Decenio (resolución Nº 7), es necesario reflexionar desde ahora sobre lo que deberá hacer la CEPA después de 1988. A pesar de sus ambigüedades e insuficiencias, el Decenio ha permitido establecer y ensayar un instrumento y unos mecanismos de cooperación a nivel de la CEPA. La cooperación entre los Estados africanos en materia de transportes y comunicaciones ha recibido un fuerte impulso, incluso aunque los resultados no estén a la altura de los ambiciosos objetivos

previstos en un principio. Es imperioso mantener esta dinámica, bien en el ámbito de las actividades "normales" de la CEPA, bien en el ámbito de un segundo Decenio. Habida cuenta de las necesidades del continente africano, es de temer que un segundo Decenio no baste para solucionar los problemas de los transportes y las comunicaciones. De lo que se trata más bien es de sentar las bases de una cooperación permanente de los países africanos en esos dos campos. El Inspector considera que el lugar lógico donde deben continuarse estos esfuerzos de cooperación es la División de Transporte, Comunicaciones y Turismo de la CEPA, aunque por supuesto el trabajo de esta División deberá ajustarse a las directrices políticas que le dicte la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones en sus reuniones periódicas.

101. En consecuencia, recomendamos que la secretaría de la CEPA prepare, en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales y los organismos del sistema de las Naciones Unidas interesados, para la próxima reunión de la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones un proyecto de plan a medio y largo plazo en el que aquélla tendría que definir claramente su función en materia de investigación y conceptualización, de movilización de la financiación, de vigilancia, de evaluación, etc., así como las actividades que desarrollarían todas las partes interesadas después del final del Decenio. En este plan se debería sacar las lecciones de lo que se ha realizado para orientación del programa de la segunda fase y mantener sus principios conceptuales (prioridad a la rehabilitación, mantenimiento, capacitación, presentación por corredores, etc.), y además dedicar especial atención al octavo objetivo del Decenio (reestructuración del sector de los transportes para que los intercambios de África con el resto del mundo se efectúan en las mejores condiciones posibles), objetivo para el que todavía no se ha comenzado a realizar ninguna actividad. A continuación este plan sería comunicado a las instancias gubernamentales de la CEPA, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General y se convertiría, de ser aprobado, en una especie de plan marco que serviría de base para estructurar la cooperación interafricana.

102. Dado que, antes de iniciar una actividad nueva del tipo que sea, es esencial efectuar una evaluación a fondo de la ejecución y los efectos del Decenio en su conjunto, el Inspector recomienda que se dedique un "período de reflexión" de dos años (1989-1990) a la preparación de una evaluación detallada y a su discusión por el Comité de Coordinación entre Organismos, los órganos intergubernamentales africanos competentes, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. De esta evaluación debería encargarse, en el seno de la secretaría de la CEPA, un grupo interdisciplinario en el que participarían, si fuese necesario, los organismos sectoriales africanos y del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco Mundial. La cesión de especialistas en evaluación por estas dos últimas organizaciones sería particularmente aconsejable para llevar a cabo esa tarea; además, cada organización sectorial o institución de financiación tendría la posibilidad de efectuar una evaluación de su propia aportación al Decenio. De esta manera, la decisión final de lanzar o no un segundo Decenio sería tomada por los mismos órganos intergubernamentales después de haber estudiado los dos documentos de base: el plan a medio y largo plazo recomendado en el párrafo 101 y la evaluación detallada del Decenio en curso.

103. Como ya señalamos al comienzo del presente informe, la importancia de los transportes y las comunicaciones para el desarrollo económico y social de Africa -continente en el que están situados la mayoría de los países menos adelantados y cuyas infraestructuras son las menos desarrolladas de todo el mundo- fue el origen de las exhortaciones hechas por la Asamblea General a la comunidad internacional (a todas las fuentes de financiación y a los gobiernos de los Estados Miembros) para que contribuyeran a financiar los proyectos del Decenio. La comunidad internacional dio una respuesta muy parcial a esas exhortaciones. El Inspector considera que el perfeccionamiento de la concepción del programa de la segunda fase y la elaboración próxima de un plan a mediano y largo plazo, así como el aumento de la eficacia de la secretaría de la CEPA habida cuenta de las diversas medidas, citadas más arriba, en curso de ejecución o por ejecutar, son otros tantos elementos que inducen a esperar que las fuentes de la financiación y los gobiernos de los Estados Miembros responderán con mayor generosidad para ayudar a financiar los proyectos del Decenio.

104. A fin de facilitar la movilización de los recursos posibles, el Inspector recomienda que:

- a) La secretaría de la CEPA, en colaboración con las fuentes de financiación, elabore un modelo uniforme y unas directrices para la presentación de los proyectos, teniendo en cuenta las exigencias específicas de cada fuente de financiación y buscando su armonización con miras a facilitar y acelerar las negociaciones entre los Estados africanos y las fuentes de financiación;
- b) La secretaría de la CEPA facilite los contactos entre los Estados y las fuentes de financiación interesadas en un determinado proyecto, a fin de que el Estado promotor del proyecto acepte que aquéllas participen en la elaboración del proyecto para así acelerar el proceso de movilización de los recursos financieros.

2. Lecciones del Decenio

A. Cooperación e intercambio de experiencias entre las comisiones económicas regionales

105. Actualmente, aunque haya habido contactos ocasionales entre los jefes de las divisiones de transporte y comunicaciones de las comisiones económicas regionales, no existen los medios ni el marco institucional indispensables para una cooperación verdadera entre las secretarías de las comisiones. El Inspector considera que debe llenarse esta laguna, y en consecuencia recomienda que las cuestiones del intercambio de experiencias, la coordinación y la asistencia técnica mutua entre las comisiones económicas regionales en materia de transportes y comunicaciones se incluyan en el programa de la próxima reunión del CAC a fin de poder establecer lo antes posible un marco institucional (que podría revestir la forma de reuniones periódicas de los secretarios ejecutivos).

B. Relaciones con el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Asia y el Pacífico (1985-1994)

106. El borrador del presente informe fue comunicado a la secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) cuando esta comisión se disponía a iniciar el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Asia y el Pacífico (1985-1994). De las observaciones y los documentos que la CESPAP hizo llegar al Inspector se desprende que ésta ha tomado conciencia de las dificultades encontradas por la CEPA y que, si bien las estructuras y los procedimientos que la CESPAP procede a establecer son similares a los de la CEPA (Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones, Comité de Coordinación entre Organismos, Dependencia Especial en el seno de la secretaría de la CESPAP, etc.), desde el punto de vista del contenido del programa del Decenio parece haberse atribuido una verdadera prioridad a las actuaciones a los niveles regional y sub-regional con respecto a las actuaciones al nivel nacional. Por el momento no parece que la secretaría de la CESPAP intervenga directamente en los proyectos nacionales, ya que éstos deben figurar en el plan nacional de desarrollo de cada Estado. Al parecer la CESPAP se interesa más bien por conseguir que en materia de transportes y comunicaciones haya una correspondencia entre esos planes nacionales y los objetivos globales del Decenio. El Inspector observa asimismo con interés que parece haberse prestado desde un principio especial atención a los problemas de la evaluación de los resultados del Decenio.

107. No hay noticias de que hasta el momento haya habido consultas regulares entre las secretarías de los dos decenios. En julio de 1984 tuvo lugar por primera vez una reunión entre funcionarios responsables de los transportes y las comunicaciones de la CEPA y de la CESPAP. El Inspector estima que la inexistencia de un intercambio de información y de experiencia entre las dos secretarías podría perjudicar al éxito del Decenio de la CESPAP, y que sería interesante que ésta pudiera estudiar los problemas y escollos con que tropezó la CEPA. En consecuencia, se recomienda que haya consultas detalladas entre las dos secretarías tanto en el marco mencionado en el párrafo 105 como a través de misiones y contactos ad hoc (visitas o intercambio de personal entre las dos secretarías, por ejemplo).

3. Recomendaciones

Recomendación Nº 1: Las dificultades encontradas para buscar financiación y ejecutar los proyectos regionales y subregionales (párrafo 67, 68 y 69) exigen soluciones distintas de las aplicadas hasta el momento. Por este motivo, el Inspector, considerando que la financiación y ejecución de los proyectos regionales y subregionales requerirán la manifestación efectiva de la voluntad política de los Estados interesados, recomienda:

- a) Que se utilice una de las dos fórmulas siguientes:
 - i) la creación de un ente autónomo (del tipo de la Organización para el Desarrollo del Río Senegal) encargado de movilizar la financiación y ejecutar los proyectos, en el que los Estados Miembros

delegarían una parte de sus atribuciones y que ofrecería al mismo tiempo un marco institucional para la negociación de aspectos de las atribuciones que aquéllos no delegasen en él;

- ii) un marco más flexible, que podría ser un comité compuesto de los representantes de los Estados interesados en un determinado proyecto regional y que se reuniría cuando hiciese falta. Este comité, en el que se concretaría la voluntad política individual y colectiva de los Estados interesados en el proyecto regional, decidiría todas las cuestiones relacionadas con la movilización de la financiación y la ejecución del proyecto.
- b) Que, para mantener la dinámica de la División del Transporte y Comunicaciones al final de este Decenio, la Reunión Ministerial de la CEPA y la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones encomienden a la CEPA la tarea de servir, en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales y los organismos interesados de las Naciones Unidas, de secretaría de los diversos comités que ese creasen para los diferentes proyectos regionales y subregionales.

Recomendación Nº 2: A fin de facilitar la movilización de los mayores recursos financieros que se necesitarán como consecuencia, por una parte, de una mejor concepción de los programas del Decenio y de la mayor eficacia de la secretaría de la CEPA, por otra (véanse los párrafos 103 y 104), el Inspector recomienda que:

- a) La secretaría de la CEPA, en colaboración con las fuentes de financiación, elabore un modelo uniforme y unas directrices para la presentación de los proyectos, teniendo en cuenta las exigencias específicas de cada fuente de financiación y buscando su armonización a fin de facilitar y acelerar las negociaciones entre los Estados africanos y las fuentes de financiación;
- b) La secretaría de la CEPA facilite los contactos entre los Estados y las fuentes de financiación interesadas en un determinado proyecto, a fin de que el Estado promotor del proyecto acepte que aquéllas participan en la elaboración del proyecto para así acelerar el proceso de movilización de la financiación.

Recomendación Nº 3: Sacando de este Decenio la doble lección de que el desarrollo de los transportes y las comunicaciones en Africa es un obra de larga duración que sólo se puede llevar a cabo, sobre todo de manera integrada, en el marco de una cooperación permanente entre los países africanos a nivel subregional primero y al nivel panafricano después, y de que esta cooperación permanente precisa un respaldo institucional dinámico, el Inspector recomienda que la secretaría de la CEPA prepare en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales y los organismos competentes de las Naciones Unidas, para la próxima Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones, un proyecto de plan a mediano y largo plazo en el que aquélla precisaría su función en materia de

investigación y conceptualización, de movilización de la financiación, de vigilancia, de evaluación, etc., así como las actividades que realizarían todas las partes interesadas después del final del Decenio. Este plan sería sometido a las instancias intergubernamentales de la CEPA, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General y se convertiría, de ser aprobado, en una especie de plan marco que serviría de base para estructurar la cooperación interafricana (párrafo 101).

Recomendación Nº 4: El Inspector, considerando que la evaluación a fondo del Decenio actual y la elaboración y negociación de un plan a medio y largo plazo basado en la experiencia de este primer Decenio son tareas que deben lógicamente cumplirse antes de decidir el lanzamiento de un nuevo Decenio o cualquier otro mecanismo de cooperación, recomienda que al final del Decenio en curso haya un período de reflexión de dos años para preparar los estudios mencionados en las recomendaciones 3 y 6 b) (párrafo 102).

Recomendación Nº 5: El Inspector, teniendo en cuenta los elementos analizados en los párrafos 34, 98 y 99, que muestran la necesidad de redefinir el papel de coordinación de la CEPA, recomienda que la secretaría de la CEPA, en el marco de un mandato claramente definido, se encargue, en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales africanas y los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas, de:

- a) Identificar, mediante estudios especiales, los proyectos interestatales fundamentales que se ajusten a los objetivos globales del Decenio y facilitar la negociación entre los Estados para aprobar esos estudios y tomar las decisiones encaminadas a dar cumplimiento a sus conclusiones;
- b) Velar por que los proyectos que propongan los gobiernos se ajusten a los objetivos del Decenio e iniciar, en su caso, negociaciones con los gobiernos;
- c) Cristalizar la búsqueda de financiación en torno a un alista de grandes proyectos de interés regional y, sobre todo, subregional cuya prioridad sea admitida por todos;
- d) Proporcionar apoyo a las diferentes organizaciones subregionales africanas y ayudarles a coordinar sus programas en materia de transportes y comunicaciones;
- e) Buscar las formas jurídicas de financiar y ejecutar los proyectos interestatales (creación de "entes" o "comités de coordinación") a fin de planificar y coordinar las solicitudes de financiación presentadas por cada país (véanse también los párrafos 68 y 69).

Recomendación Nº 6: Teniendo en cuenta las observaciones y explicaciones dadas en los párrafos 53 y 102, que revelan que la inexistencia de un sistema de recogida de información, de vigilancia y de evaluación perjudica a la larga al Decenio y a la eficacia del trabajo de la propia CEPA, el Inspector recomienda:

- a) Que el funcionario de categoría P-4 encargado de la evaluación en el seno de la Oficina del Secretario Ejecutivo dedique, en estrecho contacto con la secretaría del Decenio, atención preferente a la elaboración de una metodología y unos procedimientos de evaluación adaptados a las necesidades del programa del Decenio;

- b) Que se presenten a la CEPA en su período ministerial de sesiones de 1986 y a la Conferencia de Ministros de Transporte y Comunicaciones un informe, elaborado en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales africanas y los organismos competentes de las Naciones Unidas, sobre los problemas de evaluación del programa del Decenio, así como un programa de trabajo para llevar a cabo una evaluación a fondo al final del Decenio (véase también el párrafo 102);
- c) Que el mismo funcionario efectúe una evaluación de la eficiencia de la secretaría del Decenio, y que esta evaluación se someta en 1986 a los órganos intergubernamentales mencionados en el apartado anterior. Este estudio debería comprender una evaluación de las necesidades de personal y recursos financieros de la secretaría del Decenio;
- d) Que se cubra lo antes posible uno de los puestos vacantes en la secretaría del Decenio con un especialista en evaluación, que contaría en caso necesario con la ayuda de consultores. La función de este pequeño servicio de evaluación sería ante todo la realización del programa de trabajo mencionado en los apartados a) y b) anteriores, así como elaborar a intervalos regulares informes sobre la financiación y ejecución de los proyectos del Decenio. Los gobiernos africanos deberían facilitar las tareas de esta dependencia proporcionándole la información necesaria;
- e) Que se proporcione además, siempre que sea posible, asistencia a los gobiernos que deseen crear sus propios mecanismos de evaluación, sobre todo de sus actividades en materia de transporte y comunicaciones. La existencia de servicios de evaluación nacionales facilitaría considerablemente la tarea de la CEPA en lo relativo a la evaluación del Decenio, y además de este objetivo inmediato sería de clara utilidad para las actividades del conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación Nº 7: Debería establecerse, como hemos sugerido en el párrafo 105, un marco institucional para la cooperación entre las comisiones económicas regionales en las esferas de los transportes y las comunicaciones.

Recomendación Nº 8: Deberían organizarse, como hemos sugerido en el párrafo 107, consultas a fondo entre las secretarías de los Decenios del Transporte y las Comunicaciones de la CEPA y de la CESPAP.

Recomendación Nº 9: Teniendo en cuenta las dificultades que ha originado la ejecución del programa del Decenio a causa de la existencia de puestos vacantes tanto en la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPA como en la propia Dependencia de Coordinación del Decenio, el Inspector recomienda al Secretario General y al Secretario Ejecutivo de la CEPA que adopten medidas urgentes para aumentar la capacidad de contratación de la CEPA a fin de que se puedan proveer rápidamente todos los puestos vacantes (párrafo 28).

Recomendación Nº 10: Considerando las carencias observadas en los procedimientos y en los servicios centrales de apoyo proporcionados a la Dependencia de Coordinación del Decenio por la secretaría de la CEPA, el Inspector recomienda que el Secretario Ejecutivo de la CEPA proceda a efectuar un estudio sobre la calidad e idoneidad de los servicios centrales de apoyo prestados y los procedimientos aplicables a la secretaría del Decenio (párrafo 29).

