

**LA COOPERACIÓN TÉCNICA
ENTRE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS PAÍSES
MENOS ADELANTADOS (PMA)**

Preparado por

Ivan S. Kojić

Dependencia Común de Inspección



Ginebra
1987

LA COOPERACION TECNICA ENTRE LAS ORGANIZACIONES
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS PAISES
MENOS ADELANTADOS (PMA)

Preparado por
Ivan S. Kojić

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 16	1
II. LA FINANCIACION DE LA COOPERACION TECNICA ...	17 - 85	4
A. Volumen de la financiación	18 - 24	4
B. Fuentes de financiación	25 - 84	5
1. El PNUD y los fondos administrados por el PNUD o por su Administrador ..	28 - 35	6
2. Fondos de las Naciones Unidas	36 - 52	8
3. Fondos de los organismos de ejecu- ción del sistema de las Naciones Unidas	53 - 84	13
C. Conclusiones	85	20
III. PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA	86 - 152	22
A. Programación de las actividades de cooperación técnica de las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	89 - 134	22
1. Programas a plazo medio y a largo plazo	90 - 124	22
2. Programas de emergencia	125 - 134	28

INDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. <u>(cont.)</u>	B. Identificación y formulación de proyectos	135 - 142	29
	C. Conclusiones	143 - 152	31
	1. Armonización del marco temporal de la programación	144 - 147	31
	2. Coherencia de la programación con los planes nacionales	148 - 150	31
	3. La programación como ayuda para la consecución gradual de los objetivos en materia de desarrollo	151 - 152	32
IV.	EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA	153 - 171	34
	A. Ejecución por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y por gobiernos	155 - 163	34
	1. Ejecución por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	155 - 158	34
	2. Ejecución por los gobiernos	159 - 163	35
	B. Asignación según los componentes de los proyectos	164 - 167	36
	C. Conclusiones	168 - 171	37

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA	172 - 195	38
A. Coordinación al nivel de las secretarías	174 - 182	38
1. Coordinación intrasecretarial	174 - 179	38
2. Coordinación intersecretarial	180 - 182	39
B. Coordinación sobre el terreno	183 - 192	40
1. En el plano nacional	183 - 186	40
2. Coordinación regional	187 - 192	40
C. Conclusiones	193 - 195	41
<u>Anexos</u>		
1. PMA: Algunos indicadores económicos y sociales comparados con los correspondientes a la totalidad de los países en desarrollo y a la totalidad de los países desarrollados		43
2. Lista de los países menos adelantados		45
Notas		46

I. INTRODUCCION

1. Probablemente, una de las características más deplorables e inquietantes del mundo actual es la existencia de países sumamente pobres cuyos habitantes están librando constantemente una lucha cuesta arriba simplemente para permanecer en vida. Se trata de los países menos adelantados (PMA), cuyo número continúa aumentando. Esos países, los más pobres de los países pobres, no sólo tropiezan con enormes problemas cotidianos sino que también tienen que enfrentarse con perspectivas de desarrollo muy sombrías en prácticamente todos los sectores.

2. Quienquiera que desee tener una idea más clara de la compleja situación existente en los PMA no tiene más que considerar tres de los 16 indicadores socioeconómicos representativos más corrientemente utilizados 1/ para comprender que los PMA son realmente los países que se encuentran en la situación más desventajosa del mundo. Por ejemplo, su producto interno bruto (PIB) por persona es cuatro veces menor que el de los países en desarrollo y 40 veces menor que el de los países desarrollados. En los PMA, la tasa de alfabetismo de los adultos no es superior a un 32%, en comparación con un 58% en los países en desarrollo y un 98% en los países desarrollados. La parte que la producción manufacturera representa dentro de la producción total es de sólo un 9%, en comparación con un 18% en los países en desarrollo y un 29% en los países desarrollados 2/. Estas desigualdades justifican sobradamente la particular preocupación del sistema de las Naciones Unidas por cooperar con los PMA y por ayudarlos a hacer frente a esos problemas.

3. La situación resulta aún más sombría si se tienen en cuenta otros factores, tales como los siguientes: a) la situación geográfica de algunos de los PMA (los países sin litoral y los países insulares), que les crea problemas adicionales, por ejemplo en los sectores de los transportes, de las comunicaciones y de la energía, y b) los desastres naturales graves tales como la sequía, la desertificación, las inundaciones y los ciclones, que afectan a muchos de los PMA y hacen que su situación sea aún más crítica.

4. Uno de los obstáculos que entorpecen los esfuerzos que están haciendo tanto los propios PMA como la comunidad internacional para fomentar el desarrollo económico y social de esos países es la existencia de grandes diferencias entre los PMA: algunos de ellos tienen una población de 20, 40 o incluso 100 millones de personas, en tanto que otros tienen menos de 100.000 habitantes; algunos tienen territorios inmensos y a veces remotos, mientras que otros son pequeñas islas perdidas en océanos inmensos. La situación también difiere desde el punto de vista de la superficie cultivable disponible, que puede ir desde nada menos que una hectárea hasta tan sólo 0,2 hectáreas por habitante.

5. Hace más de 20 años, la comunidad internacional cobró conciencia de la situación particularmente difícil de los PMA, aunque todavía no se habían formulado criterios para determinar cuáles eran esos países, los más pobres de los países pobres. Ya en 1968, la UNCTAD, en su segundo período de sesiones, aprobó la resolución 24 (II) sobre las medidas especiales que debían adoptarse en favor de los PMA, y, en 1971, la Asamblea General, aprobó los criterios establecidos por el Comité de Planificación del Desarrollo para la identificación de los PMA, así como una lista de 24 países 3/.

6. Con posterioridad, se han hecho adiciones a esa lista, la cual incluye actualmente 40 PMA, pese a los esfuerzos realizados tanto por esos países como por la comunidad internacional en favor del desarrollo 4/. Sin entrar en un análisis detallado del problema, dado que el alcance de este informe no permite hacerlo, hay que señalar que esa situación refleja todos los complejos problemas de desarrollo con que se enfrentan los PMA y constituye una de las principales características de la vida internacional en los tiempos modernos. Por consiguiente, la comunidad internacional y, particularmente, el sistema de las Naciones Unidas deben prestarle atención.

7. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países menos Adelantados celebrada en París del 1° al 14 de septiembre de 1981 y el Nuevo Programa Sustancial de Acción (NPSA) para el decenio de 1980 en favor de los PMA, aprobado por la Conferencia, marcaron la iniciación de una importante fase en las actividades realizadas por el sistema de las Naciones Unidas en favor de los PMA. El objetivo global del NPSA consiste en transformar las economías de los PMA a fin de que éstos puedan lograr un desarrollo autosostenido. El NPSA contiene disposiciones sobre la ejecución, las actividades complementarias y la vigilancia de los progresos del Programa y prevé la adopción de las medidas apropiadas a nivel nacional (mesas redondas, grupos consultivos, Club del Sahel, etc.) y a los niveles regional y mundial (como el examen de mitad del período celebrado en 1985 y el examen mundial que tendrá lugar al final del decenio). Otras disposiciones del NPSA relativas a la función de todos los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, tales como el PNUD y sus fondos, los organismos especializados, la UNCTAD y las comisiones económicas regionales competentes de las Naciones Unidas, están destinadas a fomentar la movilización y la coordinación de todas las actividades en favor de los PMA.

8. En su cuadragésimo período de sesiones, la Asamblea General aprobó una resolución sobre el NPSA 5/ en la que, entre otras cosas, decidió efectuar un examen y evaluación global a alto nivel, en 1990, de la aplicación del NPSA y pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que presentase a la Asamblea General, en su cuadragésimo segundo período de sesiones, un informe sobre la aplicación de esa resolución.

9. Este es el contexto general en que se ha preparado el presente informe, que trata de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas con los PMA como importante componente de las actividades que el sistema está realizando en esos países.

10. El objetivo básico de este informe es pasar revista a las principales características de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas con los PMA, a fin de determinar los problemas y las dificultades que surgen en relación con esas actividades. Este análisis llevará a la formulación de conclusiones y recomendaciones destinadas a dar mayor eficacia a la cooperación técnica y a fomentar una mejor cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como una coordinación más racional de sus actividades y programas, principalmente desde el punto de vista de los países beneficiarios, a fin de evaluar los esfuerzos que se están haciendo sobre el terreno.

11. La estructura del presente informe puede verse en el índice. El capítulo I contiene la introducción; el capítulo II trata de la financiación. Como no se puede llevar a cabo ninguna actividad de cooperación técnica sin una financiación garantizada, consideramos necesario catalogar los fondos que el sistema de las Naciones Unidas asigna a los PMA, particularmente en la esfera de la cooperación técnica.
12. El capítulo III trata de la programación, formulación e identificación de los proyectos. Pasaremos revista a la coherencia y eficacia de la formulación de los programas, a su armonización con los planes nacionales de los PMA y a los problemas que plantean la formulación e identificación de los proyectos a la vista de las condiciones específicas existentes en los PMA.
13. En el capítulo IV, relativo a la ejecución de los proyectos de cooperación técnica, analizaremos las medidas de ejecución, las cifras relativas a la ejecución (tasas de ejecución, gastos de apoyo de los organismos en relación con los recursos destinados a los PMA, etc.) y los diversos tipos de mecanismos para la ejecución de los proyectos.
14. El capítulo V trata de la coordinación. Las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en favor de los PMA abarcan prácticamente todos los sectores económicos y sociales, tienen lugar en cada una de las fases de la cooperación, desde la obtención de fondos hasta la programación y ejecución de los programas y los proyectos, y se llevan a cabo en los 40 PMA con la participación de todas las organizaciones, fondos y órganos del sistema de las Naciones Unidas; en consecuencia, es evidente que unas actividades tan amplias suscitan una serie de problemas prácticos de coordinación, tanto en la sede como sobre el terreno. De ahí la inclusión de tal capítulo en este informe.
15. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones, se agrupan al final de cada capítulo, a fin de que el lector pueda ver fácilmente la relación existente entre, por una parte, los comentarios y las sugerencias hechos en los capítulos y, por otra, las conclusiones y recomendaciones resultantes.
16. Durante los trabajos de investigación realizados para este informe, celebramos consultas con funcionarios de los principales órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas y estudiamos los documentos e informes pertinentes que amablemente pusieron a nuestra disposición. Asimismo llevamos a cabo misiones sobre el terreno y celebramos reuniones muy útiles con representantes de los gobiernos, así como con funcionarios de organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular Representantes Residentes del PNUD. Todos estos contactos nos permitieron perfilar mejor las ideas que ya teníamos sobre los problemas y obtener nueva información interesante. Nos es grato aprovechar esta oportunidad para expresar nuestro reconocimiento a todas y cada una de las muchas personas con quienes nos reunimos por su estrecha cooperación, por su franqueza y por los documentos que nos proporcionaron y que tan útiles nos resultaron en nuestra labor. En especial, deseamos manifestar nuestro agradecimiento al Oficial Superior de Investigaciones de la Dependencia Común de Inspección, que contribuyó sobremedida a la preparación del presente informe.

II. FINANCIACION DE LA COOPERACION TECNICA

17. En este capítulo trataremos de estimar el volumen de tal financiación, aunque sólo sea aproximadamente, y de enumerar sus fuentes.

A. Volumen de la financiación

18. Indudablemente, a nadie que desee investigar la cooperación técnica entre el sistema de las Naciones Unidas y los PMA le resulta nada fácil evaluar las sumas en juego, ya que no existe ningún documento único de las Naciones Unidas en el que se indiquen su volumen, su financiación, su distribución por países ni su distribución en el tiempo (por lo menos, durante los últimos cinco o diez años).

19. Permítasenos tratar de dar en este informe, que necesariamente ha de ser breve, algunos detalles sobre el aspecto cuantitativo de la cooperación técnica. Uno de los procedimientos posibles para ello consiste en estimar la ayuda total prestada por el sistema y en determinar la parte de ella que se destina a la cooperación técnica.

20. Se estima que la ayuda total prestada por el sistema de las Naciones Unidas a los PMA en todos los aspectos (ayuda alimentaria, ayuda para compensar los déficit de la balanza comercial, ayuda de emergencia, asistencia técnica, etc.) aumentó, entre 1980 y 1985, de 1.500 a 2.000 millones de dólares de los EE.UU. al año (véase el cuadro 1).

21. En cifras absolutas, estas cantidades son grandes. Ahora bien, cuando se dividen entre los 300 millones de personas que componen la población de los PMA, resultan muy pequeñas: seis dólares de los EE.UU. por persona.

22. Con todo, estas sumas no reflejan el hecho de que algunos de los PMA, pese a tener una gran población, han podido recibir ayuda internacional, en particular la ayuda de importancia capital del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en momentos de sequía, hambre y epidemia, con motivo de desastres naturales y en situaciones difíciles de todo tipo. En algunos casos, más de un tercio de la población de esos PMA ha podido sobrevivir durante muchos meses gracias a la ayuda prestada por la comunidad internacional y por el sistema de las Naciones Unidas.

23. Aunque las sumas asignadas a los PMA por los fondos del sistema de las Naciones Unidas (un promedio anual de 857 millones de dólares de los EE.UU. entre 1983 y 1985) pueden en conjunto considerarse como cantidades destinadas principalmente a financiar proyectos de cooperación técnica, no se puede decir lo mismo de las cantidades procedentes de organizaciones multilaterales relacionadas con el sistema. La parte que las sumas asignadas por esas organizaciones a la cooperación técnica con los PMA representa dentro de la ayuda total concedida a esos países (un promedio anual de 1.149,3 millones de dólares de los EE.UU. entre 1983 y 1985) difiere notablemente de una organización a otra.

Cuadro 1

Ayuda prestada por el sistema de las Naciones Unidas
a los PMA entre 1980 y 1985

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Organismo	Promedio anual	
	1980-1982	1983-1985
<u>Naciones Unidas</u>		
Dentro de las NU		
ACNUR	(95.5)	(142.5)
Asistencia técnica	(22.5)	(42.0)
Programa Mundial de Alimentos	(205.5)	(252.1)
PNUD	(228.0)	(213.5)
UNICEF	(66.9)	(86.2)
<u>Organizaciones multilaterales relacionadas con las Naciones Unidas</u>		
AIF	(592.4)	(845.4)
BAfD	(83.2)	(111.5)
BAsD	(66.4)	(113.0)
BID	(10.5)	(13.9)
BIRF	(10.5)	(1.1)
FIDA	(21.2)	(64.4)
FMI	(85.2)	-
<u>Total</u>	1 559.5	2 006.8

Fuente: UNCTAD, TD/328/Add.5, pág. 61.

24. Sólo un minucioso estudio de cada uno de los fondos, organismos y organizaciones permitiría llegar a una buena aproximación de las cantidades efectivamente desembolsadas para la cooperación técnica con los PMA. Ahora bien, para ello habría que realizar una labor de investigación que excedería con mucho de las posibilidades del presente informe. No obstante, en los párrafos siguientes se da alguna indicación de las aportaciones hechas por los organismos y fondos más grandes del sistema de las Naciones Unidas.

B. Fuentes de financiación

25. Las fuentes de financiación del sistema de las Naciones a que pueden recurrir los PMA, al igual que los demás países en desarrollo, son realmente muy numerosas. Estimamos que conviene enumerarlas aquí, clasificándolas, para mayor facilidad de consulta, en tres grandes categorías: a) el PNUD y los

fondos administrados por el PNUD o por su Administrador; b) los fondos de las Naciones Unidas, y c) los recursos de los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas.

26. Estos numerosos órganos se financian de diferentes formas (contribuciones voluntarias, contribuciones a los presupuestos, fondos fiduciarios, etc.), y las sumas se asignan a los países receptores de maneras y con arreglo a criterios igualmente variados y a veces muy complejos. No obstante, y ello es de particular importancia para los PMA, la mayoría de esos órganos han establecido normas y medidas especiales para que los PMA puedan, en la mayoría de los casos, recibir sumas mayores que aquellas a que tendrían derecho si estuvieran clasificados simplemente como países en desarrollo.

27. Algunos de esos órganos disponen de mecanismos especiales en virtud de los cuales pueden, bien obtener fondos adicionales de los países donantes para los países en desarrollo en general y para los PMA en particular, bien actuar como catalizadores y atraer inversiones privadas o públicas para los PMA.

1. El PNUD y los fondos administrados por el PNUD o por su Administrador

28. Desde el punto de vista de la magnitud de los fondos que administra, el PNUD es, naturalmente, la principal fuente de financiación de este grupo. Algunos de los fondos se destinan a financiar actividades exclusivamente en los PMA (Fondo de Medidas Especiales para los Países Menos Adelantados) o en países entre los que figuran en gran parte los menos adelantados (Voluntarios de las Naciones Unidas (VUN), Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesaheliana (ONURS) y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)).

a) PNUD

29. La Asamblea General de las Naciones Unidas, ya en 1970, cuando estableció la programación por países sobre la base de las cifras indicativas de planificación (CIP), recomendó que el PNUD prestase especial atención "a la situación de los países menos desarrollados y de los países de reciente independencia que, por carecer de una estructura administrativa adecuada, no han podido aprovechar debidamente la asistencia del Programa" 6/.

30. Con posterioridad, el PNUD ha tomado medidas específicas en favor de los PMA a fin de poner en práctica esta y otras recomendaciones destinadas a ayudar a tales países. La última de las medidas adoptadas a este respecto fue la tomada por el PNUD en 1985 (decisión 85/16), en virtud de la cual el 80% de las CIP correspondientes al cuarto ciclo de cooperación para el desarrollo (1987-1991) se asigna a los países de "bajos ingresos". Se estima que, como resultado de esta decisión, casi un 45% de la totalidad de las CIP correspondientes al cuarto ciclo se destinarán a los PMA 7/. En el cuadro 2 se muestra la evolución de la asignación de las CIP entre los ciclos de programación primero y cuarto del PNUD, así como la parte correspondiente a los PMA.

Cuadro 2PNUD: asignación de las cifras indicativas de planificación
en los ciclos primero, segundo, tercero y cuarto

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	Primer ciclo 1972-1976	Segundo ciclo 1977-1981	Tercer ciclo 1982-1986	Cuarto ciclo 1987-1991
Total	1 282.4	2 036.1	2 164.3	2 491.1
Porcentaje	25	33	40	42

Fuente: DP/1986/11/Add.3, pág. 13.

31. Aparte de los fondos asignados a los PMA por el PNUD dentro de las CIP, existen fondos destinados a proyectos regionales e interregionales, pero en el caso de estos dos tipos de programas es muy difícil determinar hasta qué punto benefician a los PMA a diferencia de los países en desarrollo en general.

b) Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)

32. Las contribuciones voluntarias hechas al FNUDC en 1986 fueron de 27 millones de dólares de los EE.UU. El Fondo financia proyectos destinados a satisfacer necesidades básicas (autosuficiencia alimentaria, sanidad, hábitat, riego), a elevar la capacidad de producción y a mejorar las calificaciones locales de los grupos de bajos ingresos, principalmente en los PMA.

33. El FNUDC percibe una comisión de sólo un 3% para cubrir sus gastos generales. Si el proyecto se asigna a un organismo de cooperación, el FNUDC paga un 5% del importe del proyecto a ese organismo.

34. El FNUDC se esfuerza por conseguir que la población interesada participe en la ejecución de sus proyectos y por combinar sus proyectos socialmente orientados con proyectos económicamente rentables, a fin de asegurar su viabilidad.

c) Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS)

35. Aunque las contribuciones voluntarias son, por término medio, de sólo 5 millones de dólares de los EE.UU. al año, la ONURS ha ejecutado, desde su creación, proyectos de lucha contra la sequía y la desertificación en 22 países sudanosahelianos (17 de los cuales figuran entre los PMA) por un total de casi 1.000 millones de dólares de los EE.UU. (de esta cifra, 150 millones de dólares procedían de sus propios recursos, 100 millones de recursos suplementarios y 700 millones de fondos bilaterales) 8/.

2. Fondos de las Naciones Unidas

36. Desde el punto de vista de las cantidades asignadas para la cooperación técnica y para la ayuda en general, estos fondos también difieren en importancia. Cuatro de ellos, el Programa Mundial de Alimentos, el UNICEF, el FNUAP y el ACNUR, son mucho mayores que los demás.

a) Programa Mundial de Alimentos (PMA)

37. El Programa Mundial de Alimentos no se ocupa directamente de la cooperación técnica, aunque, para los efectos de las Naciones Unidas, frecuentemente se incluye el Programa bajo este epígrafe. El Programa presta ayuda alimentaria, bien como parte de la asistencia para el desarrollo, bien con carácter de emergencia.

38. Los compromisos de asistencia para el desarrollo representaron en 1986 cerca de 630 millones de dólares de los EE.UU. o 1,8 millones de toneladas de alimentos, cifras de las que más de la mitad se asignó a los PMA (incluyendo los países a los que el sistema de las Naciones Unidas trata como si fueran PMA) y alrededor de un 25% a otros países de bajos ingresos que tienen déficit en el sector de los alimentos. La asistencia para el desarrollo se canaliza hacia dos sectores prioritarios: a) el desarrollo agrícola y rural, y b) el desarrollo de los recursos humanos (véase el cuadro 3).

39. La responsabilidad de la distribución de los alimentos incumbe a los gobiernos; el PMA supervisa su distribución. En el caso de los PMA, el Programa paga el 50% de los gastos de transporte interno, almacenamiento y distribución. El Programa también ayuda a los gobiernos receptores en lo que se refiere a la gestión y coordinación de la ayuda alimentaria.

Cuadro 3

Programa Mundial de Alimentos. Compromisos para el desarrollo

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Año	Desarrollo agrícola y rural				Desarrollo de los recursos humanos			Desarrollo de otros sectores		Compromisos totales del Programa	Compromisos del Programa para con los PMA
	Producción agrícola	Infraestructura rural	Asentamientos	Reservas alimentarias	Higiene materno-infantil y escuelas primarias	Enseñanza secundaria y superior y capacitación	Industria y minería				
1973	52	27	7	0	28	15	0	0	129	17	
1974	48	36	5	0	13	4	0	0	106	70	
1975	133	41	46	0	169	4	0	0	393	135	
1976	341	98	40	0	136	27	0	0	642	250	
1977	125	35	56	6	125	20	0	0	367	126	
1978	162	30	36	0	139	25	0	0	392	197	
1979	217	62	44	4	149	16	0	0	492	260	
1980	120	58	65	6	216	14	0	0	479	232	
1981	202	105	128	14	75	19	0	0	543	263	
1982	326	61	70	10	139	7	0	0	613	310	
1983	343	64	66	0	208	15	0	0	696	287	
1984	431	80	39	5	332	25	13	13	925	436	
1985	345	101	37	15	107	37	0	0	642	257	
1986	348	32	80	49	83	37	0	0	629	353	

Fuente: WFP/CFA: 23/4, pág. 45.

40. La ayuda de emergencia consiste esencialmente en el suministro de alimentos para atender necesidades urgentes de poblaciones afectadas por tres categorías principales de situaciones de emergencia: la guerra y los disturbios (refugiados y personas desplazadas), la sequía y los desastres naturales. En 1986, el Programa asignó recursos a 50 operaciones de emergencia por valor de 182,57 millones de dólares de los EE.UU., cifra de la que un 43% se destinó a los PMA. El suministro de alimentos va acompañado del pago de los gastos de su transporte marítimo y, en el caso de los PMA, del pago de un subsidio del 50% de los gastos de su transporte interno, su almacenamiento y su distribución. En casos excepcionales, el Programa toma disposiciones para el pago del 100% de tales gastos, casi siempre por asistencia bilateral. En situaciones de emergencias graves (tales como la de Etiopía, el Sudán y el Chad), el Programa se ha ocupado de la logística, dirigiendo el funcionamiento de flotas de camiones o proporcionando material (en particular, camiones e instalaciones de almacenamiento) y efectuando reparaciones. En muchos casos, ha enviado funcionarios competentes en logística a los países afectados para que ayuden a los gobiernos a coordinar los envíos de alimentos de emergencia.

41. La ayuda del Programa se presta gratuitamente a los países para apoyar los proyectos de desarrollo y las operaciones de socorro de emergencia de los gobiernos, operaciones para las que con frecuencia se recibe asistencia complementaria, consistente por ejemplo en el envío de expertos y de material, de otras fuentes de las Naciones Unidas y de donantes bilaterales. La asistencia alimentaria del Programa sólo puede ser eficaz si se utiliza dentro de un proyecto gubernamental bien planeado al que el gobierno aporte considerables fondos para sufragar los gastos de logística y otros gastos de apoyo. El costo que muchos de los proyectos del Programa supone para el gobierno, incluso en el caso de los PMA, excede de la aportación del Programa. En algunos proyectos, el plan de operaciones permite obtener fondos de contraparte mediante la venta de parte de los productos aportados por el Programa, a fin de financiar algunos de los aspectos no alimentarios de los proyectos.

b) Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población (FNUAP)

42. El FNUAP centra sus actividades en los "países prioritarios para la asistencia en materia de población". En la actualidad pertenecen a este grupo 53 países, de los que 34 figuran entre los PMA.

43. Las sumas que el FNUAP asigna a esos países tienden a disminuir (véase el cuadro 4). Por otra parte, parece, según las estadísticas internas del FNUAP, que sus gastos en cooperación técnica con los PMA han continuado aumentando, o al menos aumentaron hasta 1984. Con arreglo a esas fuentes, entre 1980 y 1984 los PMA recibieron 98 millones de dólares de los EE.UU., en comparación con 45 millones entre 1975 y 1979. Según los mismos datos, entre 1980 y 1984 el FNUAP financió en los PMA 308 proyectos cuya ejecución se asignó, bien a organismos del sistema de las Naciones Unidas, bien a los gobiernos de los países receptores, bien a organizaciones no gubernamentales.

Cuadro 4

Distribución de los gastos del FNUAP en los países
prioritarios y en otros países

Países prioritarios				Otros países			
1977-1981		1982-1984		1977-1981		1982-1984	
Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje	Millones de dólares de los EE.UU.	Porcentaje
193.1	54.1	164.0	70.0	164.0	45.9	70.4	30.0

Fuente: DP/1986/38 pág. 9.

44. Los programas de planificación de la familia representan la mitad de los fondos proporcionados por el FNUAP a los países prioritarios para la asistencia en materia de población, programas que indudablemente tienden a superar todas las demás actividades del FNUAP.

c) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

45. Los ingresos anuales del UNICEF son de aproximadamente 400 millones de dólares de los EE.UU., de cuya suma dos tercios consisten en contribuciones a los recursos generales y un tercio en fondos suplementarios. Estas cantidades están aumentando continuamente: 342 millones de dólares de los EE.UU. en 1983, 445 millones de dólares (cifra planeada) en 1986 y 470 millones de dólares (cifra proyectada) en 1988.

46. En 1984, último año sobre el que se dispone de cifras sobre los gastos realmente efectuados, 244 millones de dólares de los EE.UU. se destinaron a proyectos (principalmente para el suministro de material, el envío de personal y la concesión de subvenciones para la capacitación) que fueron ejecutados por organismos especializados, por gobiernos y por organizaciones no gubernamentales, se utilizaron para financiar la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo y supervivencia de la infancia (asistencia sanitaria primaria, nutrición, abastecimiento de agua, educación y programas urbanos) y contribuyeron a hacer frente a la situación de emergencia de África.

47. La parte que dentro de los compromisos corresponde a los Programa entre 1983 y 1990 representa un 6,5% de los recursos generales y un 39,5% de los fondos suplementarios.

d) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

48. La labor de la Oficina del ACNUR, aunque tiene por principal finalidad proteger a los refugiados, abarca otras esferas más directamente relacionadas con el desarrollo, tales como la ayuda de emergencia, la ayuda sanitaria y alimentaria y los proyectos destinados a encontrar soluciones duraderas y a fomentar la autosuficiencia entre los refugiados.

49. La Oficina del ACNUR no hace ninguna distinción entre los Programa y los demás países en desarrollo. No obstante, sus actividades conciernen a países receptores que, en su mayoría, forman parte del grupo de los Programa.

50. Básicamente, los proyectos de cooperación técnica de la Oficina del ACNUR son ejecutados por los gobiernos, por organismos de las Naciones Unidas o por organizaciones no gubernamentales. La Oficina también ejecuta algunos proyectos por sí misma, bien directamente, bien subcontratando su ejecución con entidades del sector privado.

51. En 1985, último año sobre el que se dispone de cifras detalladas, los ingresos de la Oficina del ACNUR fueron de 394 millones de dólares de los EE.UU. y consistieron en contribuciones de los gobiernos (324 millones de dólares), de organizaciones intergubernamentales (54 millones de dólares) y de organizaciones no gubernamentales (16 millones de dólares) 9/.

52. Los gastos de la Oficina del ACNUR durante el mismo año totalizaron 421 millones de dólares de los EE.UU., de cuya suma dos tercios se destinaron al socorro y otros tipos de asistencia y un tercio al asentamiento local. La parte que correspondió a los Programa dentro de los gastos totales de la Oficina del ACNUR en 1985 fue de 183,8 millones de dólares de los EE.UU. (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

Gastos efectuados por la Oficina del ACNUR en 1985, por tipos de asistencia a/

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	Asenta- miento local <u>b/</u>	Reasenta- miento	Repatriación voluntaria <u>c/</u>	Socorro y otros tipos de asistencia <u>d/</u>	Total
Total	140.6	18.9	12.4	248.9	420.8
Programa	60.5	0.4	7.6	115.3	183.8
Porcentaje	43.0	2.1	61.3	46.3	43.7

Fuente: A/41/12.

a/ No se incluyen, por consiguiente, los gastos de apoyo a los programas ni los gastos de administración de los programas.

b/ Incluyendo las actividades que producen ingresos.

c/ Incluyendo la asistencia a los refugiados que regresan a sus países de origen.

d/ Incluyendo las donaciones en especie, como alimentos, etc.

3. Fondos de los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas

53. Los principales organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, desde el punto de vista del volumen de sus propios recursos destinado a la cooperación técnica, son los cuatro siguientes, por orden decreciente de tal volumen: la OMS, la FAO, la UNESCO y la OIT. En comparación con éstos, los demás organismos asignan cantidades relativamente modestas de sus propios recursos a la cooperación técnica.

a) Organización Mundial de la Salud (OMS)

54. De un presupuesto bienal de más de mil millones de dólares de los EE.UU., los recursos obtenidos por la OMS del PNUD y de otras fuentes de las Naciones Unidas son de 80 millones de dólares en 1986-1987 y de 45 millones de dólares en 1988-1989; en otras palabras, menos de un 4,5%.

55. El procedimiento seguido por la OMS para la cooperación técnica con los países en desarrollo es el mismo en todas partes; lo que cambia, según el país de que se trate, es el contenido del programa y el plan nacional de sanidad del país. Ahora bien, en lo que se refiere a los Programa, la OMS actuó como pionero y se adelantó a la mayoría de los organismos del sistema y al PNUD. Por ejemplo, en 1974 estableció una Cuenta Especial para la Ayuda a los Países en Desarrollo Menos Adelantados, a la que aportaron fondos principalmente los países nórdicos.

56. La OMS también realizó, en 17 países, exámenes sectoriales de la utilización de los recursos destinados a la sanidad nacional, exámenes que fueron una especie de precursores de las mesas redondas y de las evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica. Además, estableció un fondo renovable para financiar las adquisiciones colectivas de medicinas, en gran parte por países del grupo de los Programa.

57. El costo total de las actividades llevadas a cabo por la OMS en los diferentes países (excluyendo las actividades relativas a varios países) es de 344 millones de dólares de los EE.UU., incluyendo una suma de 101 millones de dólares para los Programa, en 1986-1987, y de 312 millones de dólares de los EE.UU., incluyendo una suma de 88 millones de dólares para los Programa, en 1988-1989 (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

Actividades de la OMS en los diferentes países:
Obligaciones estimadas

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	1986-1987	1988-1989
Total	343.8	312.1
Programa	101.3	87.9
Porcentaje	29.5	28.2

Fuente: OMS, PB/88-89, Proyecto de presupuesto por programas para el ejercicio 1988-1989.

58. La Asamblea Mundial de la Salud, cuando aprobó en 1985 el presupuesto por programas para el ejercicio 1986-1987, fijó a la OMS los siguientes objetivos: el reforzamiento de la capacidad de los distintos países para preparar y aplicar las estrategias nacionales encaminadas al logro de la salud para todos en el año 2000, en particular desarrollando las infraestructuras sanitarias; la formación, en todos los países, de gran número de dirigentes encargados de la aplicación de esas estrategias, y la promoción de la utilización coordinada óptima de los recursos por los gobiernos para la aplicación de las estrategias nacionales.

b) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

59. Mientras que los fondos destinados por el PNUD y por otros programas de las Naciones Unidas a financiar proyectos de cooperación técnica ejecutados por la FAO disminuyeron de 173,6 millones de dólares de los EE.UU. en 1980 a 137,8 millones de dólares en 1986, las asignaciones hechas por la FAO para la cooperación técnica con cargo a otros programas de fondos fiduciarios y a su propio Programa de Cooperación Técnica aumentaron constantemente durante el mismo período, pasando de 106,2 a 177,3 millones de dólares de los EE.UU. (véase el cuadro 7).

60. Gran parte (de un 60 a un 70%) de la asistencia técnica administrada por la FAO en el sector de la agricultura ha estado encaminada directamente a incrementar la producción de alimentos. En el caso de las pesquerías se ha tratado sobre todo de apoyar la evaluación, planificación y explotación de los recursos pesqueros, así como la elaboración y comercialización del pescado, mientras que en el caso de la silvicultura se ha tratado principalmente de ayudar a la evaluación, gestión y conservación de los recursos forestales, de apoyar a las instituciones forestales y de promover las industrias y el comercio forestales. Los Programas se han beneficiado cada vez más de todos los programas a los que presta apoyo la FAO.

61. Entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 1985, se aprobó una cantidad total de 314 millones de dólares de los EE.UU. para 879 proyectos nuevos, revisiones de proyectos y nuevas asignaciones para proyectos en curso a los que aportarían fondos el PNUD, fondos fiduciarios y el Programa de Cooperación Técnica. De ese total, correspondieron a los Programa 401 proyectos, por un total de 106 millones de dólares de los EE.UU..

62. En particular, el número de proyectos del Programa de Cooperación Técnica aprobados para los Programa se elevó de 135 en 1984 a 227 en 1985, con un aumento de valor de 9 a 26 millones de dólares de los EE.UU., respectivamente. Dentro del valor de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica aprobados, correspondió a los Programa un 32% en 1984 y un 48% en 1985. En el caso de Africa, los proyectos del Programa de Cooperación Técnica aprobados para los Programa se elevaron de 89 en 1984 a 149 en 1985, con un aumento de valor de 6 a 17 millones de dólares de los EE.UU., respectivamente.

Cuadro 7

Gastos anuales de los programas de campo de la FAO
(En millones de dólares de los EE.UU., por programas
y por categorías de programas)

Programas de campo	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Programa FAO/PNUD	167.1	183.5	141.1	116.5	109.2	115.9	128.8
2. <u>Asistencia técnica de fondos fiduciarios</u>							
Programa FAO/Gobiernos	32.6	38.9	44.4	43.8	56.8	65.4	73.0
Programa Oficial de Profesionales Asociados	14.5	14.6	13.0	12.6	13.7	13.2	12.9
Programa Cooperativo del Cercano Oriente	4.8	3.3	3.0	1.3	0.7	0.9	0.8
Fondos fiduciarios unilaterales	10.9	13.8	24.5	33.5	38.2	42.1	34.7
Cuenta Especial para la Prevención de las Pérdidas de Alimentos	3.6	4.0	2.7	1.5	0.5	0.6	0.6
Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo	1.6	1.7	1.0	1.1	1.0	1.1	0.9
FNUAP	3.5	2.3	1.9	0.9	1.7	2.1	1.3
PNUMA	1.3	0.8	0.9	1.9	0.8	0.9	0.6
Otras organizaciones de las Naciones Unidas	1.7	2.9	3.1	4.7	10.5	9.4	7.1
Oficina de Operaciones Especiales de Socorro	14.7	30.4	15.5	12.2	5.3	4.0	4.1
Plan Internacional de suministro de Fertilizantes	3.3	2.2	3.8	0.1	3.2	1.5	1.6
Centro de Operaciones de Emergencia contra la Langosta	-	-	-	-	-	-	7.0
Diversos fondos fiduciarios	6.4	5.2	5.9	6.7	7.2	6.4	6.6
Subtotal	98.9	120.1	119.7	120.3	139.6	147.6	151.2
TOTAL, PROGRAMA DE CAMPO EXTRAPRESUPUESTARIOS	266.0	302.6	260.8	236.8	248.8	263.5	280.0
3. Programa de Cooperación Técnica	13.8	15.4	17.4	22.8	20.5	27.5	35.1
TOTAL PROGRAMAS DE CAMPO	279.8	318.0	278.2	259.6	269.3	291.0	315.1

Fuente: FAO, Examen de los programas de campo, 1986-1987 (C/87/4).

63. Durante 1984 y 1985, un total de 27 proyectos en los Programa. preparados anteriormente con la asistencia del Centro de Inversiones de la FAO, fue aprobados para su financiación por instituciones financieras multilaterales. Las inversiones totales necesarias para esos proyectos son de alrededor de 431 millones de dólares de los EE.UU., de cuya cifra 314 millones de dólares proceden de fuentes externas. Los proyectos aprobados tienen por finalidad incrementar la producción de los cultivos alimenticios mediante el suministro de insumos y la mejora de los procedimientos, mejorar las investigaciones agrícolas y hacer que aumente la producción ganadera y pesquera. Los cuatro proyectos del sector de la silvicultura tienen componentes relativos a la producción de leña.

64. En 1985, el costo directo de las diversas actividades de capacitación apoyadas por la FAO fue de aproximadamente 23,7 millones de dólares de los EE.UU.. Las actividades de capacitación de la FAO beneficiaron a todos los Programa.

c) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

65. En 1986-1987, los recursos destinados por la UNESCO a financiar sus actividades de cooperación técnica están compuestos, por partes iguales, de fondos del PNUD y de las Naciones Unidas y de los propios fondos de la UNESCO: 109,4 y 108,0 millones de dólares de los EE.UU., respectivamente. Estas cantidades se destinan a los países en desarrollo en su conjunto, por lo que es difícil cuantificar la parte asignada a los Programa.

66. Las actividades de la UNESCO abarcan 14 programas principales. Se da prioridad a la cooperación en la formulación de políticas educacionales, al medio ambiente, a las ciencias y su aplicación, a la educación para todos, etc.

d) Organización Internacional del Trabajo (OIT)

67. En la OIT se observa la misma tendencia a la disminución de los fondos procedentes del PNUD y de las Naciones Unidas y al aumento de los propios recursos de la Organización; las partes correspondientes a ambas fuentes son aproximadamente iguales. Por ejemplo, entre 1982 y 1985 la OIT movilizó unos recursos propios (programa ordinario y fondos fiduciarios para la cooperación técnica) de entre 45,7 y 46 millones de dólares de los EE.UU., en tanto que las Naciones Unidas aportaron entre 44,5 y 57,3 millones de dólares (véase el cuadro 8).

Cuadro 8

Gastos efectuados por la OIT en actividades de cooperación técnica, 1982-1985

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	1982	1983	1984	1985
PNUD + FNUAP	57.3	49.1	42.5	44.5
Fondos Fiduciarios + Programa ordinario	45.7	45.5	40.8	46.0
<u>Total:</u> dentro de él:	103.0	94.6	83.3	90.5
Programa	28.2	25.0	25.5	29.5

Fuente: OIT, Memorias del Director General en las reuniones 71a. y 72a. (1985 y 1986).

68. Desde principios del decenio de 1980, la parte correspondiente a los Programa ha permanecido en alrededor de un 28 a un 29% de los gastos totales efectuados por la OIT en actividades de cooperación técnica, pese a la disminución de los fondos procedentes de las Naciones Unidas.

69. En su 70a. reunión (1984), la Conferencia de la OIT aprobó una resolución sobre el reforzamiento de la acción en favor de los Programa, y, en su 71a. reunión (1985), una resolución sobre los problemas más urgentes de Africa, en particular el de la seguridad alimentaria. Con arreglo a esas dos resoluciones, la OIT se ha esforzado por ayudar a los gobiernos de los Programa a desarrollar sus recursos humanos, fomentar el empleo, promover la lucha contra la pobreza, alentar a las mujeres a participar en las actividades de desarrollo, establecer cooperativas y apoyar la acción encaminada al desarrollo rural.

e) Otras organizaciones u organismos del sistema

70. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas movilizan sus recursos propios (además de los fondos recibidos del PNUD y de las Naciones Unidas) para financiar la cooperación técnica con los Programa.

i) Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI)

71. De los gastos de alrededor de 100 millones de dólares de los EE.UU. efectuados por la ONUUDI en actividades de cooperación técnica en 1986, algo más de un 17% tenían por objeto actividades de cooperación técnica en los Programa. De esa suma, 12,6 millones de dólares se financiaron con

recursos del PNUD/CIP y 0,9 millones de dólares con recursos del PNUD/SIE; el resto se financió con recursos de la ONUDI procedentes del presupuesto ordinario, del Fondo para el Desarrollo Industrial y de otros fondos fiduciarios.

72. Durante el período correspondiente al tercer ciclo de programación del PNUD (1982-1986), los gastos realizados en proyectos destinados a los Programa alcanzaron un total de 86,2 millones de dólares de los EE.UU. (alrededor de un 19% de los gastos totales de aproximadamente 451,2 millones de dólares de los EE.UU. hechos con fondos de todas las procedencias). Se debe observar que estas cifras se refieren a los proyectos destinados específicamente a países del grupo de los Programa y no incluyen la capacitación dada a participantes de esos países que tomaron parte en actividades de capacitación no limitadas a los Programa; en consecuencia, las cifras son inferiores al nivel real de la asistencia prestada a los Programa.

ii) Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

73. Para los Programa, la UIT concede becas, sufraga los gastos de viaje y las dietas para reuniones y seminarios, proporciona gratuitamente manuales de capacitación, envía ingenieros de la sede y facilita algún material. actividades todas ellas financiadas con cargo al presupuesto ordinario de la UIT.

iii) Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD)

74. Las actividades de cooperación de la ONUSCD en los sectores de la planificación previa a desastres y de la prevención de desastres están aumentando, aunque sólo unos pocos gobiernos convienen en financiar proyectos en esos sectores con su CIP, y aunque el PNUD y otras organizaciones del sistema consideran frecuentemente que ese tipo de actividades guarda relación más con problemas humanitarios que con la acción encaminada al desarrollo. Como la ONUSCD no tiene el carácter de organismo especializado, la Oficina del Coordinador ha concertado un acuerdo con el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y con la Oficina de Ejecución de Proyectos a fin de que actúen como subcontratistas.

iv) Organización Meteorológica Mundial (OMM)

75. Además de la financiación de la cooperación técnica por el PNUD, con un promedio de entre 11 y 13 millones de dólares de los EE.UU. al año, la OMM ha asignado entre 2 y 5 millones de dólares de los EE.UU. procedentes de sus propios recursos, específicamente del Programa de Cooperación Voluntaria y de los arreglos relativos a los fondos en depósito 10/.

76. La OMM, aunque no tiene proyectos o programas destinados expresamente a los Programa, ha conseguido ayudar a algunos de ellos estableciendo centros regionales o subregionales, por ejemplo el Programa de aplicaciones en agrometeorología e hidrología operativa para países del Sahel.

77. La OMM organiza la capacitación de meteorólogos e hidrólogos y el mejoramiento de los servicios nacionales de meteorología para todos los países que lo solicitan, entre ellos los PMA.

v) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

78. El PNUMA no tiene un presupuesto separado para los Programa, dado que, pese a ser de ámbito mundial, no dispone más que de un volumen modesto de fondos. Con todo, la mayoría de las actividades del PNUMA benefician a los Programa, los cuales están sometidos, generalmente, a grandes tensiones ambientales. El PNUMA también trata de lograr que las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas contribuyan a un desarrollo ambientalmente sano y sostenible.

79. El Servicio de Facilitación del PNUMA permite establecer un vínculo entre, por una parte, las necesidades de asistencia en la esfera del medio ambiente de los países en desarrollo y, por otra, los recursos disponibles para la cooperación técnica y en materia de desarrollo. Esto implica la prestación de asistencia a los receptores para que determinen sus principales problemas ambientales, la identificación de los más graves de esos problemas, la preparación y formulación de programas y proyectos que puedan aliviarlos y la colaboración con los gobiernos de los países receptores para presentar tales programas y proyectos a las instituciones que se ocupan de la cooperación para el desarrollo. A fines de 1986, unos 17 de los Programa se habían beneficiado de la financiación del Servicio de Facilitación. Los recursos totales movilizados por conducto de ese Servicio para todos los países en desarrollo eran de alrededor de 15 millones de dólares de los EE.UU.

80. En la esfera de la lucha contra la desertificación, los esfuerzos de la ONURS, como entidad conjunta PNUMA/PNUD, se orientan principalmente a la repoblación forestal, la ordenación de los pastos, la ordenación de los recursos hidráulicos, las fuentes de energía renovables, la fijación de las dunas de arena, la planificación, la coordinación y la capacitación. Los PMA de la región sudanosaheliana se benefician de esos esfuerzos. Además, el Grupo Consultivo sobre el Control de la Desertificación es un órgano de ámbito mundial convocado por el PNUMA para ayudar a movilizar mayores recursos financieros a fin de poner en práctica el Plan de Acción para Combatir la Desertificación. Los recursos obtenidos para los PMA por conducto de este mecanismo son hasta la fecha muy modestos.

vi) Organización Marítima Internacional (OMI)

81. Entre 1983 y mediados de 1987, la OMI ha ejecutado proyectos por un total de más de 13 millones de dólares de los EE.UU. en Estados ribereños comprendidos en el ámbito de aplicación del NPSA, así como en varios de los PMA sin litoral.

vii) Unión Postal Universal (UPU)

82. En cumplimiento de la resolución C 66 del 19° Congreso Postal Universal (Hamburgo, junio-julio de 1984), desde 1986 se está ejecutando un programa especial de actividades operacionales y capacitación en el sector postal en favor de los PMA. Se considera que los países de esa categoría tienen prioridad en todas las actividades emprendidas por la Unión. La parte correspondiente a los PMA dentro del volumen total de la asistencia técnica prestada por la UPU desde 1980 hasta 1986 aumentó de un 27 a un 47%.

viii) Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

83. De los 40 millones de dólares de los EE.UU. destinados a la cooperación técnica en 1986, solamente 3 millones procedían del PNUD. El grueso de los recursos del OIEA destinados a la cooperación técnica (29,7 millones de dólares de los EE.UU. en 1986) procedían de su propio Fondo de Asistencia y Cooperación Técnicas, al que los Estados miembros contribuyen anualmente con carácter voluntario. Además, 7,3 millones de dólares de los EE.UU. procedían de contribuciones adicionales extrapresupuestarias y en especie. El Organismo solamente puede utilizar sus fondos de cooperación técnica no procedentes del PNUD para la cooperación técnica con los países miembros. De los 40 PMA, sólo 10 son miembros del Organismo. Del total de 81 países miembros receptores, esos 10 países recibieron 2,5 millones de dólares de los EE.UU. por concepto de cooperación técnica en 1986.

ix) Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

84. Aunque sus actividades de asistencia técnica se financian íntegramente con cargo a fuentes externas, principalmente el PNUD, la OACI tiene un interés directo en los PMA por dos razones: porque la naturaleza internacional de la aviación civil hace indispensable que no existan lagunas en la infraestructura mundial de la que dependen la seguridad y la regularidad del transporte aéreo internacional y porque uno de los requisitos previos del desarrollo social y económico es la existencia de un sistema de transportes eficaz, lo que a menudo hace que cobren especial importancia los servicios de transporte aéreo, particularmente en los PMA. Estas motivaciones complementarias han llevado a muchos de los PMA a atribuir mayor prioridad al desarrollo de la aviación civil, medido en función de la proporción de la CIP destinada a ese subsector, que algunos de sus vecinos más desarrollados.

C. Conclusiones

85. De esta exposición de las fuentes existentes para la financiación de la cooperación técnica entre el sistema de las Naciones Unidas y los PMA se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- a) El volumen de las sumas movilizadas, aunque no alcanza para satisfacer las necesidades de los PMA, es bastante considerable. Evidentemente, el sistema ha de lograr que los países receptores obtengan efectivamente cantidades mayores; no obstante, de nuestras deliberaciones con los funcionarios competentes de los países interesados y de las sedes de las organizaciones se desprende que la solución estriba en idear y adoptar medidas destinadas a estimular la capacidad de absorción, así como en incrementar el volumen del programa en términos absolutos.
- b) Los obstáculos que entorpecen un aumento apreciable de la capacidad de los PMA para absorber los fondos destinados a la cooperación técnica son numerosos y serán analizados en detalle en los capítulos siguientes. Según los funcionarios superiores entrevistados en los países interesados, los obstáculos consisten en gran parte en las dificultades con que se tropieza para proporcionar personal de

contraparte en todos los niveles y en los prolongados períodos de tiempo necesarios a tal efecto. Otro importante obstáculo es la diversidad de modalidades y métodos de programación y ejecución de los proyectos de cooperación técnica, modalidades y métodos que frecuentemente difieren de un organismo a otro.

- c) En todo caso, el inventario de los recursos expuesto en este capítulo muestra cuán difícil es llegar a tener una idea exacta del volumen de los fondos para la cooperación técnica asignados a los PMA, de la forma en que esos recursos se han desarrollado en el curso de los años y de la manera en que se distribuyen por sectores. Con todo, tales datos constituyen una herramienta esencial para cualquier análisis cuantificado de este tipo de cooperación.

Recomendación N° 1

- a) La UNCTAD y el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional deben hacer un inventario exhaustivo de todas las fuentes de financiación de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas con los PMA, mantenerse al corriente de su evolución y actualizar ese inventario a fin de proporcionar a los diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas los medios de realizar un análisis cuantificado concreto del desarrollo de esa cooperación. La UNCTAD y el Director General deben llevar a cabo esa labor sin asignar fondos especiales con tal fin, en el marco de sus informes periódicos sobre la aplicación del Nuevo Programa Sustancial de Acción (NPSA).
- b) Los diversos organismos de financiación y de ejecución del sistema de las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos para idear nuevos medios de elevar la capacidad de absorción de los PMA.

III. PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA

86. Así como la movilización de recursos financieros considerables es requisito previo para incrementar la cooperación técnica con los PMA, la programación es esencial si se quiere que la cooperación técnica sea racional, esté coordinada y sea eficaz.

87. La programación de la cooperación técnica debe estar estrechamente relacionada con la estrategia de desarrollo del país receptor y permitir determinar si, en definitiva, ese país va cumpliendo gradualmente las condiciones necesarias para pasar del rango de los PMA a un nivel superior. Casi 20 años de cooperación técnica con algunos de los PMA deberían, en principio, contribuir a ayudarlos, no a permanecer en esa categoría, sino a salir de ella y a conseguir el desarrollo.

88. En este capítulo pasaremos revista a la programación de los principales fondos y organismos del sistema de las Naciones Unidas para ver si reúne esas condiciones (sección A). Después analizaremos la formulación e identificación de los proyectos que se ejecutan en el contexto de tal programación (sección B), y, por último, examinaremos la posibilidad de armonizar los diversos procedimientos de programación sectorial de forma que todos ellos contribuyan a la consecución de los objetivos de los PMA en materia de desarrollo (sección C).

A. Programación de las actividades de cooperación técnica de las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

89. El sistema de las Naciones Unidas coopera con los PMA en la ejecución no sólo de programas de cooperación técnica a plazo medio (de cuatro a cinco años) y a largo plazo (hasta el año 2000), sino también de programas de emergencia. Todos esos programas, aunque ayudan a los PMA a encontrar soluciones a sus problemas, difieren por su naturaleza. En consecuencia, se hará una distinción entre los programas de emergencia y los programas a plazo medio y a largo plazo.

1. Programas a plazo medio y a largo plazo

90. Los objetivos de la programación de las actividades de cooperación técnica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas difieren en el caso de las organizaciones de financiación, es decir, los diversos fondos, y de los organismos de ejecución. En principio, el objeto de aquéllas es crear instrumentos para la gestión financiera, y el de éstos es establecer mecanismos para la programación orgánica. Decimos "en principio" porque las organizaciones de financiación tienden a abarcar esferas que son de la competencia de los organismos de ejecución, y viceversa. En consecuencia, esos dos tipos de órganos, aunque llevan a cabo tareas diferentes, desempeñan todas funciones de financiación, programación, ejecución y evaluación. No obstante, para mayor claridad, en este informe mantendremos la distinción entre los organismos de ejecución y las organizaciones de financiación.

a) Programación por las organizaciones de financiación

91. Desde el punto de vista de los procedimientos y de los mecanismos, la programación más avanzada, que además se ocupa específicamente de los PMA como grupo, es la programación del PNUD.

i) PNUD

92. La cooperación técnica financiada por el PNUD se programa actualmente en todos los PMA con arreglo al procedimiento de la programación por países, que es el mismo tanto para los PMA como para los países en desarrollo en general, con una pequeña diferencia, consistente en que los PMA gozan de medidas especiales y de condiciones más favorables, por lo que, proporcionalmente, reciben más fondos y los obtienen en condiciones más flexibles.

93. Los programas por países, planeados dentro de los ciclos de programación del PNUD sobre la base de las CIP, constituyen indudablemente un importante intento de armonizar las diversas medidas de las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como de adaptar la programación del sistema de las Naciones Unidas a los planes de desarrollo de los países receptores.

94. Este mecanismo ha demostrado ser particularmente eficaz en los países que disponen de buenas estructuras de recursos humanos y físicos capaces de absorber tal cooperación. En cambio, en los PMA los programas por países no han dado los resultados previstos, particularmente cuando se ha dejado sentir sobremanera la falta de personal nacional.

95. La inexistencia de un núcleo suficiente de personal directivo nacional calificado ha justificado, hasta cierto punto, esta evolución. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas corre un gran riesgo de verse obligado a asumir otras funciones correspondientes a fases ulteriores (ejecución, supervisión, evaluación, etc.), ya que las autoridades locales, cuando han intervenido muy poco en la programación, tienden a desinteresarse de los proyectos. Esto no es una consideración meramente teórica, sino un fenómeno con repercusiones muy importantes que ha sido señalado en más de uno de los PMA.

96. Consciente, con toda probabilidad, de estas dificultades, el PNUD viene prestando cada vez más atención a un proceso adicional para los PMA, proceso consistente en las mesas redondas, que en principio deberían permitir que se tuviera mejor en cuenta la estrategia de desarrollo de cada uno de los PMA.

97. Las primeras mesas redondas fueron organizadas antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en 1981. No obstante, la Conferencia dio nuevo impulso a ese proceso. En la actualidad, las mesas redondas funcionan, con mayor o menor intensidad, en 23 de los PMA.

98. Desde principios del decenio de 1980, se han ido mejorando gradualmente las mesas redondas, a la luz de la experiencia, particularmente en Africa 11/. El PNUD ha preparado un manual sobre políticas y procedimientos de las mesas redondas, y el Consejo del PNUD ha pedido al Administrador que examine periódicamente el mecanismo de las mesas redondas "a fin de asegurarse de que respondan a las necesidades de los países menos adelantados" (decisión 85/11).

99. En la actualidad se considera que la programación de las mesas redondas constituye un ciclo periódico y un proceso en curso de consultas, información y negociaciones con los países donantes 12/.

100. Ese mecanismo, aunque reciente, es ya muy complejo y, en el caso de cada uno de los PMA, implica: a) una conferencia de mesa redonda, precedida de una preparación intensiva (documentación básica, consultas, envío de misiones al país, definición de la función del gobierno, de los países donantes, de los demás participantes, etc.) y celebrada preferiblemente en una capital europea; b) reuniones complementarias periódicas en el país de que se trate, y c) reuniones y consultas sectoriales especiales.

101. Este procedimiento no ha perdido impulso en modo alguno, pero se presta a algunas críticas. Los países receptores estiman que la preparación de un ciclo de mesa redondas es larga y costosa y que, hasta la fecha, ningún órgano de las Naciones Unidas ha podido aportar una estimación cuantificada de las cantidades adicionales movilizadas por las mesas redondas.

ii) Programa Mundial de Alimentos

102. En 1985, el Programa presentó unos nuevos procedimientos de programación de los proyectos encaminados al desarrollo, procedimientos denominados ciclo de proyectos 13/. El nuevo ciclo de proyectos constituye un sistema mejorado de identificación, preparación, juicio, supervisión y evaluación de proyectos. La especial atención así prestada al mejoramiento de la programación tiene por objeto dar a la acción del Programa un marco general, en vez de unos ciclos plurianuales regulares con financiación garantizada. No obstante, con este nuevo procedimiento el Programa espera poder seleccionar proyectos que sean prometedores desde el punto de vista de su viabilidad, su eficacia y su coherencia con los planes de desarrollo de los países receptores. Con tal fin, el Programa ha iniciado también unos exámenes de la planificación de la ayuda alimentaria por países, destinados a facilitar las proyecciones a largo plazo, los compromisos de ayuda alimentaria, la determinación de las prioridades de los países y la identificación de los grupos receptores. Se debe señalar asimismo que el Programa participa activamente en el sistema de mesas redondas del PNUD.

iii) Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población (FNUAP)

103. El procedimiento de programación del FNUAP está también siendo revisado y va cobrando forma lentamente. Es similar al del Programa Mundial de Alimentos, por cuanto no fija todavía ningún plazo, periodicidad o mecanismo para la financiación garantizada.

104. Este procedimiento de programación es, interesante, no obstante, porque constituye un instrumento que permite tratar de alcanzar, en el curso de un período prolongado, objetivos de política demográfica claramente definidos, particularmente en los "países prioritarios para la asistencia en materia de población" 14/.

105. El FNUAP, en cooperación con gran número de países del grupo de los PMA, ha tratado de determinar las necesidades teniendo en cuenta las estrategias adoptadas por esos países en los sectores de la población y del desarrollo y,

de ese modo, ha proporcionado a los donantes bilaterales y multilaterales un marco adecuado para la prestación de una eficaz asistencia coordinada. Este método ha pasado a ser el principal instrumento para la programación de la asistencia del FNUAP a los PMA. A fines de 1984, el FNUAP había terminado de evaluar las necesidades en 30 de los PMA y había pasado de un enfoque por proyectos a un enfoque por programas.

iv (PNUMA)

106. Los trabajos del PNUMA fomentan la conciencia de los problemas y tendencias del medio ambiente, proporcionan información y orientación sobre las políticas y tecnologías apropiadas e, impulsando la educación, la capacitación, la legislación, las metodologías y el reforzamiento de la capacidad institucional en lo que se refiere al medio ambiente en los países en desarrollo facilitan los trabajos encaminados a la rehabilitación y mejoramiento del medio ambiente y al logro de un desarrollo ambientalmente sano y sostenible. Asimismo contribuyen a que los gobiernos concierten acuerdos en los planos mundial, regional y subregional sobre la gestión de los recursos naturales y las actividades humanas desde el punto de vista del medio ambiente.

107. El principal instrumento de programación es el Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema, que se prepara en ciclos de seis años (1984-1989, 1990-1995) y que sirve de base para los programas bienales. No hay ningún programa separado para los PMA, pero éstos están beneficiándose cada vez más del Programa, dada la creciente tendencia de éste a reforzar la capacidad de los países para hacer frente a sus problemas ambientales.

b) Programación por los organismos de ejecución

108. En sus esferas de actividad más importantes, los principales organismos de ejecución han aprobado programas que llegan en algunos casos hasta el año 2000 y están destinados particularmente a los países que se encuentran en situación de mayor desventaja, entre ellos los PMA. Estos programas establecen objetivos precisos para los organismos de que se trata y les permiten enjuiciar periódicamente los progresos logrados y la distancia recorrida por el camino que se han trazado.

i) OMS

109. Una de las esferas de actividad más importantes de la OMS en lo que se refiere a los países en desarrollo en general y a los PMA en particular continúa siendo la organización de sistemas sanitarios basados en la atención sanitaria primaria y consistentes, más especialmente, en el fortalecimiento de los sistemas sanitarios nacionales, el apoyo al nivel intermedio de asistencia sanitaria y el fomento de la atención sanitaria primaria en el plano local.

110. El objetivo último de éste y otros programas de la OMS es, evidentemente, lograr la "salud para todos en el año 2000" 15/, que constituye un programa mundial.

111. En otras esferas, los programas de la OMS tienen un ámbito regional o nacional. Los programas y actividades nacionales están estrictamente

programados para establecer unos plazos precisos para la ejecución y proporcionar una financiación garantizada, con lo que se acercan a una programación formal, en tanto que las actividades regionales o mundiales tienen más el carácter de meras indicaciones que de una auténtica programación.

ii) UNESCO

112. Con arreglo a sus principales programas en los sectores de la educación, la ciencia y la cultura, la UNESCO realiza actividades que se extienden a lo largo de cierto número de años o incluso decenios. Sin embargo, sólo se proporcionan recursos financieros para tales actividades para uno o dos años.

113. En la esfera de la educación, se ha puesto fin, a causa de las medidas de austeridad impuestas con arreglo a los programas de ajuste estructural, a la especial importancia atribuida a la expansión cuantitativa de los sistemas de educación. El apoyo de la UNESCO se centra ahora principalmente en el mejoramiento cualitativo de los sistemas de educación, especialmente la capacitación de planificadores, personal directivo y otro personal de educación, incluyendo los maestros.

114. En lo que se refiere a la ciencia y a la tecnología, se da gran prioridad a la formación de personal de los PMA en esferas tales como las de los recursos hidráulicos, la ingeniería, las ciencias de la Tierra y los estudios sobre el medio ambiente.

115. En lo que concierne a las cuestiones culturales, la UNESCO ayuda a los PMA a conservar sus lugares históricos y a desarrollar sus museos con fondos procedentes de las CIP, del programa ordinario, del programa de participación y de campañas internacionales. Ahora bien, muchos de los propios PMA no consideran la cultura como un sector prioritario, dada la magnitud de los demás problemas con que se enfrentan, por lo que las cantidades que destinan a ella son insignificantes. Las actividades culturales, por su naturaleza misma, exigen una planificación y una programación a largo plazo.

116. El sector de las comunicaciones, particularmente en los PMA y en las zonas rurales, continúa siendo el pariente pobre, aunque la UNESCO estima que ese sector es de primordial importancia y requiere una acción sostenida a largo plazo. Si se quiere que se desarrolle la comunicación entre las comunidades en los PMA, la UNESCO debe alentar a esos países a utilizar los idiomas vernáculos y un vocabulario que sea comprensible para las poblaciones rurales y a cerciorarse de que los proyectos incluyen como parte integrante las comunicaciones.

iii) OIT

117. La OIT coopera estrechamente con el PNUD y con el Programa Mundial de Alimentos en la realización de actividades destinadas a ayudar a los PMA en la preparación, supervisión y ejecución de los programas por países del PNUD.

118. En el caso de Africa, la OIT estableció un programa que precedió al programa de rehabilitación aprobado por la Asamblea General, y en la actualidad contribuye a ambos programas.

119. En cada región, las actividades operacionales de la OIT se programan con arreglo a dos métodos principales: se elaboran programas específicos para cada país de la región y se establecen grandes programas regionales en función del perfil de cada región. También aquí se trata más de un marco teórico que de una verdadera programación con unos plazos y con un calendario preciso para la financiación 16/.

iv) FAO

120. Cierta número de los programas de la FAO, aunque todos ellos se refieren a la totalidad de los países en desarrollo, son de capital importancia para los PMA. Estos programas se formulan de conformidad con las recomendaciones hechas en, por ejemplo, el Plan de Acción Forestal en los Trópicos, la Conferencia Mundial de Pesca, el estudio de los problemas agrícolas y alimentarios de África durante los próximos 25 años, el Programa de Rehabilitación Agrícola para África y el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

121. Los programas de la FAO para los países en desarrollo, incluyendo los PMA, están destinados a atender las necesidades específicas de éstos a plazo más o menos largo, teniendo en cuenta diversos factores tales como los planes, estrategias y prioridades nacionales en materia de desarrollo, la movilización de los recursos internos y la disponibilidad de recursos humanos y fondos de contraparte.

122. Además, la FAO ha elaborado cierto número de Programa Especiales de Acción, por ejemplo el Plan Internacional de Suministro de Fertilizantes, el Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria, el Programa de Mejoramiento y Desarrollo de Semillas, el Programa de Lucha contra la Tripanosomiasis Africana de los Animales y Actividades Conexas, la Pesca en las zonas económicas exclusivas y la Contribución forestal al desarrollo de las comunidades locales. La importancia de estos Programas Especiales de Acción estriba en que representan prioridades establecidas por los órganos directivos, se centran en la resolución de problemas acuciantes y permiten que los donantes encaucen su asistencia, por conducto de la FAO, a sectores específicos de actividad. Estos programas no tienen límites de tiempo fijos, su financiación depende de las asignaciones procedentes de diversas fuentes y están destinados a los países en desarrollo en su conjunto, incluyendo los PMA.

v) OIEA

123. El Organismo tiene sus propios criterios para la clasificación de los PMA, en virtud de los cuales el concepto de PMA se basa primordialmente en el nivel de desarrollo del país en la esfera de la energía atómica y de sus aplicaciones. Además de los PMA oficiales que son Estados miembros del Organismo, hay varios otros países en desarrollo que están comprendidos en esta categoría para los efectos de la asistencia técnica del Organismo.

124. La energía atómica puede aportar una contribución considerable al desarrollo de los PMA en muchos sectores de importancia vital relacionados con la agricultura, la alimentación, los recursos hidráulicos y la sanidad humana. El Organismo está dispuesto a participar en diversas actividades de programación por países, en colaboración con otros organismos, a fin de lograr que sus proyectos respondan verdaderamente a las prioridades del país en

materia de desarrollo y que la asistencia prestada por el Organismo esté equilibrada desde el punto de vista de las necesidades específicas existentes.

2. Programas de emergencia

125. Los programas de emergencia están destinados a ayudar a la población de los países afectados por desastres naturales, por desastres debidos al hombre o por la huida de refugiados o de personas desplazadas por razones políticas, económicas o climáticas. Los elementos esenciales de tales programas son la correcta evaluación de las necesidades y la oportuna prestación de la asistencia, con unas fases de reducción gradual de la asistencia y de rehabilitación bien definidas que permitan lograr que las medidas necesarias para remediar la situación se prolonguen durante un plazo más largo.

a) Programas especiales de asistencia técnica

126. En su cuadragésimo período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas estudió, como viene haciéndolo en cada período de sesiones desde hace varios años, las necesidades de los países que requieren asistencia especial de todo tipo a causa de las dificultades provocadas por desastres naturales, por la debilidad de su infraestructura económica, por problemas internos y externos y por obstáculos de toda índole.

127. Como resultado de esos debates, se aprobaron 19 resoluciones y una decisión sobre 20 países, entre los que figuran 16 de los PMA. Con arreglo a esas resoluciones, la Asamblea General hizo un llamamiento a los Estados Miembros, las instituciones intergubernamentales y los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas para que: a) aumentasen su asistencia a esos países por diversos conductos, entre ellos los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas para programas especiales de asistencia económica, y b) tomasen parte activa en las conferencias de países donantes organizadas para contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los países receptores.

128. La Asamblea General, por su resolución 40/236, pidió al Secretario General que informase sobre la aplicación de esas resoluciones, indicando en particular el volumen de los recursos movilizados, y que recomendase los medios de aumentar la eficiencia de los programas destinados a los países en cuestión.

b) Programas de emergencia en el Sudán y en Etiopía

129. Por lo que hemos podido observar y comprobar, particularmente en Etiopía y en el Sudán, las Naciones Unidas han conseguido movilizar la asistencia internacional y coordinar la ayuda de manera eficaz. Aunque hubo muchos padecimientos, tal asistencia ayudó a Etiopía a superar la crisis del hambre y permitió mejorar la planificación para situaciones de emergencia y la prevención de esas situaciones en el futuro.

130. En las primeras fases de la crisis de Etiopía de 1984, la función del Representante Residente del PNUD fue insuficientemente decisiva para hacer frente a la situación, por lo que, por iniciativa de los Directores Ejecutivos del UNICEF y del Programa Mundial de Alimentos, se nombró un Representante Especial del Secretario General en Addis Abeba. Su función de coordinación y el firme apoyo prestado por los organismos del sistema de las Naciones Unidas, por donantes bilaterales y por organizaciones no gubernamentales (ONG) sirvieron de sólida base para instituir un programa de ayuda vigoroso y eficiente junto con la Comisión de Socorro y Rehabilitación.

131. Un sistema de Información establecido bajo la responsabilidad del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Etiopía por la Oficina de las Naciones Unidas para Operaciones de Emergencia en Etiopía y por la Oficina de las Naciones Unidas para Operaciones de Emergencia en África, al que aportaron contribuciones los principales organismos de las Naciones Unidas (fueron particularmente importantes las contribuciones del Programa Mundial de Alimentos para el programa de asistencia alimentaria y la del UNICEF para la nutrición), ayudó al Gobierno, a los donantes y a las ONG a programar la asistencia de manera coordinada. También fue muy valiosa la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas al Representante Residente para su sistema de información y de datos.

132. Bajo la presidencia del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Etiopía, se celebraron regularmente reuniones de coordinación entre el Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG a fin de solucionar los problemas que se planteaban. El sistema ha continuado después de declararse que la crisis había terminado, y en la actualidad se atiende sobre todo a la rehabilitación y al desarrollo.

133. En general, el sistema de organismos de las Naciones Unidas, incluyendo la ONUSCD y el BIRF, ha dejado de hacer hincapié en las actividades de emergencia a corto plazo y ha empezado a prestar más atención a los mecanismos de prevención y pronta alerta de emergencias (UNICEF, Programa Mundial de Alimentos y FAO) y a los programas de rehabilitación (PNUD, FAO, Programa Mundial de Alimentos y FIDA) y de desarrollo.

134. En lo que se refiere a los programas de emergencia, queremos poner de relieve la función clave de coordinación que el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar en cualquier crisis futura; además, se estima que, para que la reacción del sistema sea adecuada, es necesario que los organismos de las Naciones Unidas pasen revista a sus propios métodos y procedimientos, a fin de que cada uno de ellos, en su esfera de competencia, esté preparado para actuar rápidamente ante las crisis futuras.

B. Identificación y formulación de proyectos

135. Al identificar y formular proyectos de cooperación técnica para los efectos de la ejecución de los principales programas y subprogramas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se tiende a tener más en cuenta la situación especial de los PMA y, basándose en los procedimientos generales aplicables a todos los países en desarrollo, a elaborar modalidades y criterios específicos para los PMA.

136. La ONUDI, por ejemplo, teniendo en cuenta la similitud existente entre las situaciones y los problemas de algunos de los PMA, ha preparado en el caso de algunos de ellos proyectos identificados y formulados por otros de los PMA, y tales proyectos han dado resultados muy satisfactorios. La ventaja de esos proyectos es que no requieren más que unos pocos ajustes y pequeñas modificaciones para ser adaptados de uno de los PMA a otro. El ahorro de tiempo y de recursos financieros y humanos así conseguido es evidente. Además, la ONUDI recurre en gran medida a su red de asesores superiores extrasede de desarrollo industrial, ayudados por oficiales auxiliares, así como a las misiones de preparación de proyectos realizadas por personal substantivo de la Sede y por asesores interregionales, para preparar proyectos en estrecha consulta con los funcionarios homólogos competentes, a fin de que los proyectos respondan a las necesidades específicas de los países interesados.

137. El FNUDC, con objeto de obviar las dificultades experimentadas por algunos de los PMA para avanzar rápida y eficazmente hacia la identificación y formulación de proyectos, envía personal de la sede para que desempeñe ambas funciones en colaboración con las autoridades interesadas. También en este caso, los ahorros de tiempo y de recursos han demostrado ser muy considerables.

138. La ONURS trata, desde la fase de identificación y formulación de proyectos, de lograr la participación de países donantes interesados en algunos proyectos y de tener en cuenta las condiciones o sugerencias de los donantes para no tener que formular de nuevo proyectos que ya habían quedado ultimados.

139. Para salvar las dificultades de todo tipo con que se ha tropezado en las fases de identificación y formulación de proyectos, el Programa Mundial de Alimentos está preparando listas de proyectos en tramitación, siguiendo, entre otras cosas, las sugerencias hechas en los exámenes de la planificación de la ayuda alimentaria por países. El Programa tiene la convicción de que los trabajos de identificación y formulación de proyectos deben realizarse más a fondo, por lo que ha iniciado una considerable labor 17/ encaminada a definir mejor, para los efectos de la identificación y formulación de proyectos, los procedimientos, los objetivos, los efectos y los criterios pertinentes. El Programa está asimismo tratando de formar personal nacional, labor que incluye la capacitación en las técnicas de identificación y formulación de proyectos.

140. La FAO ha adoptado un procedimiento sistemático para la gestión y supervisión de los proyectos en tramitación, procedimiento que incluye, entre otras cosas, una concienzuda evaluación previa de las ideas básicas de los proyectos en el plano local y el establecimiento de un sistema computadorizado de información. En relación con los proyectos del Programa de Cooperación Técnica se siguen unos métodos simplificados que permiten más flexibilidad, rapidez y economía. La FAO mantiene actualmente una representación completa en 29 de los PMA, y en otros nueve hay una acreditación doble o múltiple. Se estima que esta red de representantes en los PMA es útil, particularmente a fin de prestar asistencia a los gobiernos de esos países, fácil y oportunamente, para la formulación, modificación y ejecución de proyectos.

141. El PNUD también ha reforzado las oficinas de los Representantes Residentes en los PMA para que puedan, entre otras cosas, prestar ayuda en la identificación y formulación de proyectos.

142. Evidentemente, todas estas medidas están orientadas en la dirección correcta. No obstante, es lamentable que, en líneas generales, el PNUD y los organismos no tengan criterios para simplificar la formulación ni unos procedimientos más sencillos destinados especialmente a los PMA. Así pues, deberían considerar la posibilidad de elaborar tales criterios y procedimientos particularmente para reducir el proceso de formulación de los proyectos.

C. Conclusiones

143. Este examen de los mecanismos y procedimientos de programación ha revelado la diversidad de los métodos y objetivos de los diferentes fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas. Parece que es indispensable esforzarse por llegar a unos conceptos uniformes, a unos procedimientos armonizados y a una sincronización si se quiere que la creación de esa categoría especial de países sea útil y lleve a operaciones adecuadamente concebidas para tales países.

1. Armonización del marco temporal de la programación

144. Para empezar, la programación debe tener un marco temporal definido que gradualmente llegue a ser el mismo en el caso de todos los organismos. En los trabajos que para la normalización de los conceptos y de los plazos se han emprendido en el contexto de los planes de mediano plazo de las Naciones Unidas, cabría seleccionar, entre los principales programas, medidas especiales en favor de los PMA.

145. Después habría que hacer proyecciones de las posibilidades de financiación, en función de tal marco temporal. Esto, según el organismo, el programa y la fuente de financiación de que se tratase, implicaría la preparación de previsiones basadas en compromisos firmes de los donantes o, al menos, en indicaciones de éstos sobre el conjunto de recursos financieros que estarían dispuestos a aportar para la totalidad de la duración del programa.

146. Tal procedimiento, consistente en la fijación de límites temporales y en la adquisición de compromisos financieros, daría a las organizaciones del sistema un método eficaz de prever, administrar y supervisar sus programas en etapas plurianuales y de avanzar ininterrumpidamente hacia la plena ejecución de los programas.

147. Evidentemente, esta armonización del marco temporal de los programas de los organismos debería hacerse de forma tal que, como ocurre en la actualidad, cada organismo tuviera libertad para determinar el contenido y la duración total de sus programas. La diferencia sería que los programas constarían de fases plurianuales de ciclos uniformes en todo el sistema.

2. Coherencia de la programación con los planes nacionales

148. En el caso de todos y cada uno de los PMA, la totalidad de los programas y actividades de cooperación técnica del sistema debería estar plenamente en consonancia con el marco teórico y la estrategia global y sectorial de los planes de desarrollo económico y social de cada país. Esto daría coherencia interna a las actividades de ayuda y cooperación técnica del sistema.

149. Las conversaciones celebradas sobre el terreno, particularmente con altos funcionarios de algunos de los PMA africanos, ponen muy bien de relieve la dificultad de la tarea con que se enfrentan los PMA; en efecto, éstos, si desean aprovechar al máximo los programas del sistema, tienen que armonizar su planificación con el programa, la mesa redonda y los trabajos conexos del PNUD, con el programa de rehabilitación para Africa (1986-1990), con el programa de emergencia, con el programa especial de asistencia económica y con los numerosos programas sectoriales, tanto nacionales como regionales e interregionales, de los organismos especializados. Todos estos programas tienen marcos temporales diferentes y sólo raras veces concuerdan con el plan nacional de desarrollo.

150. Para conciliar todos estos factores, el país receptor no tiene más recurso que, bien actuar dentro de un marco temporal limitado a un año civil, bien perder completamente cualquier oportunidad de dar coherencia y cohesión a todos esos programas, algunos de los cuales acaban superponiéndose parcialmente.

3. La programación como ayuda para la consecución gradual de los objetivos en materia de desarrollo

151. El estudio del volumen de los recursos financieros puestos a la disposición de los PMA y el análisis de su distribución sectorial y de los programas de las principales organizaciones y organismos de financiación del sistema de las Naciones Unidas muestran que este sistema coopera a fondo con los PMA en prácticamente todas las esferas (la alimentación, los servicios sanitarios, la educación, la industrialización, el transporte, las comunicaciones, los desastres naturales, etc.) en el marco de programas plurianuales, algunos de los cuales duran varios decenios.

152. Parece que ha llegado el momento de que la programación incluya un mecanismo que permita medir después de cada ciclo (de cinco a diez años) los progresos conseguidos y que permita determinar si la cooperación técnica de las Naciones Unidas aporta una auténtica contribución a los esfuerzos de los PMA por desarrollarse. Evidentemente, la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas no es el único factor en juego (algunos otros factores son aún más importantes, en particular los esfuerzos de los propios PMA y la cooperación bilateral), por lo que no se la debe considerar responsable, por sí sola, de los progresos o la falta de progresos de los PMA; sin embargo, no es menos patente que el sistema no puede continuar programando actividades tan dispares sin medir sus efectos y sin prestar atención al camino recorrido, etapa por etapa. En este contexto, cabe señalar que, como contribución a la ejecución y supervisión del NPSA en favor de los PMA, la ONUDI publicó en 1986, en su serie de estudios sobre el desarrollo industrial, unos estudios acerca de seis de los PMA. Se proyecta publicar en 1987 otros seis de tales estudios.

Recomendación N° 2

Teniendo en cuenta los mecanismos y modalidades sugeridos en este capítulo, particularmente en las conclusiones, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, para lograr que la programación de la cooperación técnica con los PMA sea más coherente y más eficaz:

- a) Armonizar gradualmente el marco temporal de la programación, sobre la base de la financiación previsible;
- b) Poner la programación en consonancia con los objetivos y la estrategia del plan de desarrollo de cada uno de los PMA, y
- c) Lograr que la programación ayude efectivamente a los PMA a avanzar, ciclo por ciclo, por el camino de la rehabilitación y del desarrollo.

IV. EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA

153. Una vez que se han identificado las fuentes de financiación para la cooperación técnica, que se han formulado los programas que permiten poner en práctica esa cooperación y que se han identificado y formulado los proyectos necesarios para la aplicación de esos programas, es preciso ejecutar los proyectos. No obstante, la ejecución de los proyectos de cooperación técnica en los PMA tropieza con el obstáculo de que estos países, más que otros países en desarrollo, adolecen de falta de personal homólogo, debilidad de las infraestructuras institucionales y dificultad de las condiciones materiales y humanas existentes.

154. En este capítulo estudiaremos por separado los problemas que plantea la ejecución de los proyectos de cooperación técnica según el tipo de organismo de ejecución (organizaciones del sistema de las Naciones Unidas o gobiernos de los países beneficiarios (sección A)) y según los componentes de los proyectos (expertos, material, capacitación y subcontratación (sección B)). Al igual que los demás capítulos, este capítulo terminará con unas conclusiones y recomendaciones (sección C).

A. Ejecución por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y por gobiernos

1. Ejecución por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

155. En lo que se refiere a los organismos de las Naciones Unidas, la ejecución de los proyectos de cooperación técnica en los PMA plantea cierto número de problemas que tienen que ser dilucidados a fin de darles la solución apropiada. Aquí nos referiremos solamente a algunos de esos problemas: a) la baja tasa de ejecución, que significa que los gastos reales son muy inferiores a las cantidades presupuestadas, y b) el alto porcentaje representado por los gastos de apoyo, que hace que se reduzcan aún más las cantidades efectivamente recibidas por los países beneficiarios.

a) Tasa de ejecución

156. La tasa de ejecución por los organismos es de entre un 70 y un 75% en los países en desarrollo considerados en su conjunto. Este promedio oculta el hecho de que hay considerables diferencias entre los distintos países. En algunos países en desarrollo, la tasa de ejecución es de cerca de un 100% o de más de un 100%, mientras que en los PMA suele ser muy inferior al promedio, aun cuando existen notables diferencias dentro de este grupo. Una explicación de esta situación es que en los PMA se ejecutan muchos proyectos pequeños, mientras que los demás países en desarrollo atraen proyectos mayores y más costosos que no implican más trabajo para los organismos de ejecución. Otra razón es que la ejecución lleva más tiempo en los PMA por la deficiencia de sus comunicaciones, de sus transportes y de sus condiciones en general. Cualesquiera que sean las razones, los organismos deben proceder a un análisis más detallado, inexistente actualmente, de los obstáculos que dificultan el mejoramiento de la tasa de ejecución en los PMA. Se debe observar a este respecto que el PNUD estudia con carácter permanente la tasa de ejecución.

b) Gastos de apoyo

157. En comparación con el costo total de los proyectos de cooperación técnica ejecutados en los países en desarrollo, los gastos de apoyo de la totalidad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son, por término medio, de alrededor de un 18%. El porcentaje es menor en el caso de algunas organizaciones (8%) y puede ser hasta cuatro veces mayor en el caso de otras (32%) 18/

158. La poca información disponible hace pensar que ese promedio se basa en cifras que difieren según que los gastos de apoyo de que se trate estén destinados a proyectos en los PMA o a proyectos en otros países en desarrollo. Como los proyectos ejecutados en los PMA requieren los gastos de apoyo más elevados, el porcentaje de las cantidades disponibles gastado efectivamente sobre el terreno es más bajo en el caso de esos países. Las razones de esta situación son, al parecer, idénticas a las que explican la baja tasa de ejecución en los PMA. Es preciso proceder, especialmente por el PNUD, a un análisis cuantificado detallado de esas razones, a fin de hallar una solución satisfactoria.

2. Ejecución por los gobiernos

159. En mayor o menor medida, los proyectos de cooperación técnica son ejecutados directamente en los PMA. En algunos de estos países, el gobierno ejecuta más de la mitad de tales proyectos, con lo que hace ahorros considerables. Con este procedimiento, los PMA en cuestión pueden centralizar la información sobre los proyectos de cooperación técnica y la supervisión de tales proyectos, así como racionalizar las compras, la contratación de personal y la capacitación. Los PMA están reforzando gradualmente sus servicios de gestión de la cooperación técnica con todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con fuentes bilaterales y con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

160. Según los Representantes Residentes del PNUD, algunos de los PMA en los que la ejecución de grandes proyectos ha estado a cargo del gobierno han logrado resultados muy notables. Desde luego, la situación difiere de uno a otro de los PMA, y una de las principales tareas del sistema de las Naciones Unidas debe consistir en ayudar a los PMA que necesiten tal asistencia a mejorar su capacidad para ejecutar por sí mismos los proyectos de cooperación técnica.

161. Con tal fin, el sistema de las Naciones Unidas debería inicialmente tener la oportunidad de contratar a expertos internacionales, importar material y capacitar personal directivo en el extranjero aplicando las normas y procedimientos de las Naciones Unidas bajo la supervisión de un organismo asociado. En una segunda fase, o en el caso de otros tipos de proyectos, el PMA beneficiario debería poder contratar expertos nacionales o regionales basándose en acuerdos especiales de servicios, comprar material local y formar personal directivo en el país o en la región en cuestión a los precios y sueldos locales, que, en la mayoría de los casos, son más bajos que los precios y sueldos internacionales. Los organismos de ejecución interesados continuarían encargándose de la gestión presupuestaria general de los proyectos, pero no participarían en los detalles de su ejecución. Durante una

tercera fase, los PMA que dispusieran de mejor infraestructura administrativa e institucional tendrían mayor libertad para la ejecución de los proyectos. Las normas por las que se regulasen las relaciones entre tales países y el sistema de las Naciones Unidas serían similares a las aplicables a la subcontratación.

162. En general, los PMA pueden hacer que aumente la parte de los proyectos que ejecutan directamente con éxito, siempre que puedan contar, bien con la cooperación de otro país en desarrollo avanzado con el que estén vinculados por la proximidad geográfica, por un idioma y una civilización comunes y por estrechos vínculos políticos, bien con la asistencia de un país desarrollado con el que mantengan una relación especial. En tales casos, el país en desarrollo o desarrollado ayuda mucho a los PMA en cuestión a ejecutar rápidamente proyectos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica recurriendo cada vez más a sus propios recursos.

163. Las ventajas de tal cooperación son evidentes. La mayoría de los PMA beneficiarios consiguen, con la ayuda del país en desarrollo o desarrollado de que se trate, elaborar programas plurianuales coherentes que abarquen amplios sectores e incluyan proyectos de cooperación técnica. También se formulan planes para la formación de personal directivo en el país en desarrollo o desarrollado en cuestión o en la región y para la contratación de expertos y de trabajadores en régimen de cooperación que estén familiarizados con los problemas de la región y cuyos servicios se puedan obtener con un costo menor.

B. Asignación según los componentes de los proyectos

164. Generalmente, la parte representada por los sueldos de los expertos es mayor que la representada por la capacitación y por el material. Esta situación es, con toda probabilidad, perfectamente normal en la actualidad, puesto que los PMA necesitan expertos. En el futuro, en cambio, el sistema de las Naciones Unidas debe tratar de fomentar la capacitación de personal directivo y la instalación de material a fin de ayudar a los PMA a ir llegando gradualmente a bastarse por sí mismos.

165. En todo caso, hemos comprobado que, en lo que se refiere al material, los PMA tienen problemas especiales. Dado que la situación existente en esos países es, como es bien sabido, más difícil que la de otros países en desarrollo, los problemas relacionados con el mantenimiento y las piezas de repuesto son sumamente graves.

166. Para solucionar estos problemas, sugerimos que el sistema de las Naciones Unidas haga todo lo posible para: a) proporcionar material normalizado, con lo que se necesitarán menos piezas de repuesto; b) capacitar a especialistas en reparación y destinarlos a centros regionales desde los que puedan visitar proyectos en curso en los PMA vecinos, y c) establecer reservas de piezas de repuesto en los centros regionales para su utilización por los PMA.

167. En algunos de los PMA, se ha entregado e instalado material caro que, después de poco tiempo, ha tenido que dejar de utilizarse por falta de piezas de repuesto o de suministros consumibles. La razón de ello es, desde luego, la falta de fondos y especialmente de divisas. Se sugiere que el PNUD financie las piezas de repuesto y otros gastos periódicos del material que se

haya donado a los PMA. En la práctica, esto se podría hacer mediante una combinación de diversas medidas: a) el PNUD podría exigir que cierto porcentaje, por ejemplo un 20%, del costo del material se reservase para la compra de piezas de respuesto; b) los dólares gastados por los organismos de las Naciones Unidas en los PMA para sufragar los gastos locales podrían reservarse para la compra de piezas de respuesto y de suministros consumibles; c) el PNUD podría utilizar fondos de las CIP correspondientes a asignaciones para años venideros, si fuera necesario y si las medidas indicadas en los incisos a) y b) que antecede no fueran suficientes, y d) se deberían concertar, con la asistencia del PNUD de ser ello necesario, acuerdos entre países vecinos por los que se asegurase la libre circulación de piezas de respuesto desde un punto central hasta los demás países.

C. Conclusiones

168. Para concluir, deseamos poner de relieve algunos de los problemas de ejecución de proyectos que encontramos durante nuestras visitas a los PMA y que deben ser cuidadosamente estudiados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

169. El primer problema es que un número excesivamente grande de proyectos tienen que ser prorrogados a causa de los retrasos ocurridos en su ejecución. Algunos proyectos continúan interminablemente y se convierten en proyectos sin fecha límite.

170. El segundo es que la ejecución de los proyectos va frecuentemente precedida de demasiados estudios preliminares (estudios estadísticos, sociológicos y económicos) y de prolongados experimentos con métodos que en algunos casos ya han sido ensayados (cocinas de carbón mejoradas para los países del Sahel), con lo se pierde tiempo y se desperdician valiosos recursos financieros y humanos.

171. El tercero es que muchos de los proyectos ejecutados en los PMA tienen un claro aspecto social y no son rentables. Si se quiere que tales proyectos continúen, será preciso vincularlos a proyectos productivos que sean económicamente rentables.

Recomendación N° 3

Habida cuenta de los comentarios y sugerencias hechos en este capítulo, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían:

- a) Ayudar a los PMA a ejecutar directamente más proyectos de cooperación técnica, bien individualmente, fomentando así el desarrollo basado en el propio esfuerzo, bien en colaboración con otros países, reforzando así los vínculos de cooperación económica;
- b) Hallar soluciones apropiadas de los problemas del retraso en la ejecución y, particularmente, de los problemas relativos a la compra y el mantenimiento del material, y
- c) Atribuir gradualmente mayor importancia a la capacitación de personal directivo nacional.

V. COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA

172. El análisis de los recursos humanos y financieros que las organizaciones dedican a la coordinación de la cooperación técnica con los PMA muestra que la propia coordinación suscita algunos problemas. Pasado cierto límite, existe un peligro real de que la coordinación se convierta en un fin en sí misma y lleve al establecimiento de más mecanismos, a la celebración de más reuniones y a la preparación de más documentos de lo que es necesario.

173. Para mayor claridad, consideraremos la coordinación de las actividades de cooperación técnica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en favor de los PMA en el plano de los organismos (tanto dentro de los organismos como entre diferentes organismos (sección A)) y sobre el terreno (en beneficio de uno o varios de los PMA pertenecientes a la misma región (sección B)). Las conclusiones y recomendaciones figuran, agrupadas, al final del capítulo (sección C).

A. Coordinación al nivel de las secretarías

1. Coordinación intrasecretarial

174. En el NPSA se recomendó que "El sistema de centros de coordinación en cada organismo de las Naciones Unidas, utilizado en los preparativos de la Conferencia [de 1981 sobre los PMA], se debería mantener en activo para las actividades de ejecución durante todo el decenio [1980-1990]" 19/.

175. En realidad, el sistema de centros de coordinación existe solamente en algunas organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas: el PNUD, la ONUDI, la UNCTAD, la FAO, la CEPA y la CESPAP.

176. En algunos casos, el centro de coordinación es un servicio central bastante grande que desempeña una importante función en todas las fases, desde la programación hasta la ejecución. En otros casos, las funciones del centro de coordinación son de carácter puramente formal y consisten en proporcionar a los demás departamentos de la organización de que se trate información sobre las actividades emprendidas por los demás organismos del sistema, así como en desempeñar funciones de representación. Los organismos pequeños y medianos suelen encomendar a un solo funcionario la labor de ocuparse de los PMA.

177. En cambio, unos pocos organismos, como la ONUDI, especialmente después de haber pasado a ser organismo especializado, han decidido considerar a los PMA como grupo distinto que requiere particular atención y, con tal fin, han creado dependencias especiales a las que destinan considerables recursos humanos con carácter permanente. Esta situación es sumamente interesante.

178. Independientemente de la situación, opinamos que se deben dedicar a las actividades de coordinación el menor tiempo y los menores recursos humanos y financieros que sea posible. Lo mejor sería que se celebrasen reuniones interdepartamentales especiales siempre que fuera necesario a efectos de la coordinación.

179. Queremos también poner de relieve la necesidad de limitar los recursos destinados a la documentación necesaria para la coordinación dentro de cada

organismo. A este respecto, se debe hacer una distinción entre: a) los informes preparados por las organizaciones en apoyo de proyectos de cooperación técnica; b) los informes de carácter más general destinados a movilizar más recursos y más asistencia para los PMA, y c) los informes que no responden a ninguna finalidad específica y cuyos destinatarios son difíciles de determinar. Sólo los informes pertenecientes a las dos primeras categorías deben continuar siendo preparados después de la labor de racionalización y reducción.

2. Coordinación intersecretarial

180. La coordinación de las actividades que los organismos del sistema de las Naciones Unidas realizan en los PMA, incluyendo la cooperación técnica, implica muchas reuniones y consultas; algunas de ellas han sido institucionalizadas, pero otras se celebran con carácter especial cuando ello es necesario.

181. Las consultas entre los organismos sobre las medidas complementarias del NPSA se celebran regularmente (una al año, excepto en 1985, en que se celebraron tres reuniones de este tipo) 20/. Las secretarías de los organismos participan también en las reuniones del Grupo Intergubernamental sobre los países menos adelantados, compuesto por representantes de los países donantes, de las instituciones bilaterales y multilaterales que prestan asistencia financiera y técnica y de los PMA. Hasta la fecha se han celebrado siete de esas reuniones 21/.

182. Deseamos hacer algunas observaciones sobre estas reuniones:

- a) Aunque su labor es necesaria y útil y abarca grandes esferas de actividad que rebasan la cooperación técnica, tales reuniones deben celebrarse menos frecuentemente y deben armonizarse y racionalizarse.
- b) Para reducir el costo de estas reuniones, particularmente las celebradas en Ginebra, Nueva York y otras ciudades en las que las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están representadas o tienen su sede, sería necesario, en la medida de lo posible, no enviar a participantes de las diversas secretarías, sino hacer que los funcionarios de las oficinas de enlace en las ciudades en cuestión representen a sus respectivas organizaciones.
- c) Se deben estudiar atentamente la obtención de información y la preparación de informes, así como las repercusiones de las decisiones adoptadas por estas reuniones. Hay que reducir el número y la longitud de los documentos y los informes necesarios para ellas. Asimismo se debe considerar la posibilidad de centralizar y normalizar la reunión de todos los tipos de datos cuantificados relativos a los PMA. En la actualidad, cada organización reúne sus propios datos, lo que puede estar justificado en el caso de datos específicos. Ahora bien, puede haber datos y estadísticas de carácter general y similar que sean solicitados y reunidos por varias organizaciones. Se deben estudiar los medios de lograr una mejor coordinación entre los organismos en la reunión de estadísticas y datos generales. A este

respecto, hay que mencionar que el Programa Especial de la UNCTAD para los PMA ha elaborado y mantiene una amplia base de datos socioeconómicos para los PMA a la que podrían recurrir los organismos especializados.

- d) Como resultado de la proliferación de tales reuniones y órganos de coordinación, sólo los grandes organismos disponen de personal suficiente para estar representados en todas partes. Los organismos y órganos pequeños que no tienen esa posibilidad no pueden asistir a todas las reuniones, con lo que sus programas se ven, por la fuerza de las circunstancias, relegados a segundo plano.

B. Coordinación sobre el terreno

1. En el plano nacional

183. Sobre el terreno y en el plano nacional, el Representante Residente o el Coordinador Residente desempeñan, en principio, una función clave en la coordinación de las actividades que los organismos realizan en los PMA. Con tal fin, se han reforzado la mayoría de las oficinas del PNUD en los PMA. Ahora bien, a los Representantes Residentes y a los Coordinadores Residentes les resulta muy difícil encargarse de la coordinación, ya que muchas misiones llegan y parten sin informarlos de su finalidad y del resultado de su visita. Para llenar esta laguna, cada misión debería preparar, para el PNUD y los demás organismos, un informe de una o dos páginas en el que indicase los contactos que va a establecer en el país y la finalidad de la visita.

184. Opinamos que se debe dar bastante libertad de acción a los organismos sobre el terreno, pero que por lo menos debe haber algún intercambio de información a fin de evitar despilfarros y duplicaciones de esfuerzos.

185. A los PMA remotos y aislados, particularmente los PMA insulares, les resulta muy difícil comunicarse con las sedes de las organizaciones del sistema. Algunos de esos países han instado a que los organismos principales estén representados sobre el terreno y a que se autorice a sus representantes a firmar y revisar los documentos relativos a los proyectos, reduciendo así el tiempo necesario para la formulación y la ejecución de los proyectos.

186. Si los organismos estuvieran debidamente representados en los PMA, también sería posible reducir el número de misiones de estudio, información y consulta de todo tipo. A este respecto, se nos informó del caso de uno de los PMA que recibe un promedio de 350 misiones del sistema de las Naciones Unidas cada año.

2. Coordinación regional

187. Los PMA están situados, con excepción de un país, en Africa, Asia y el Pacífico, como es sabido. Ahora bien, las actividades operacionales de los organismos y de las comisiones regionales en particular no están destinadas prácticamente nunca a los PMA a nivel regional. En vez de ello, se basan en el enfoque subregional o en las zonas geográficas en que operan organismos intergubernamentales de cooperación, tales como el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y la Autoridad Intergubernamental de asuntos relacionados con la sequía y el desarrollo en el Africa oriental, la mayoría de cuyos miembros son países del grupo de los PMA.

188. La CEPA, que es la entidad de la que forman parte el mayor número de PMA, dispone de un comité interdepartamental que se ocupa de los PMA, pero, desde el punto de vista de los programas, no hace ninguna distinción entre los PMA y los demás países africanos.

189. La CEPA ha recibido la misión de supervisar la ejecución del NPSA en Africa. Con tal fin, organiza una reunión ministerial anual para los PMA africanos y una reunión intergubernamental de expertos de esos países. La CEPA prepara, para esas reuniones, documentos sobre las condiciones económicas y sociales existentes en los PMA africanos, así como otros documentos sobre la ejecución del NPSA y sobre cuestiones especiales tales como la movilización de los recursos internos, la política arancelaria agrícola, la subutilización de la capacidad industrial y las políticas alimentarias.

190. La CESPAP y la CESPAP tienen, dentro de sus regiones respectivas, programas y actividades operacionales en favor de los PMA. En las reuniones anuales de ambas comisiones, los problemas relativos a los PMA constituyen un tema especial de su programa.

191. Asisten a esas reuniones y presentan documentos a ellas organizaciones tales como la UNCTAD, la FAO, la OIT, el Programa Mundial de Alimentos, el PNUD, la UIT, la OMS y la OMM. A su vez, la CEPA asiste a las reuniones de la UNCTAD sobre el NPSA, a las mesas redondas del PNUD y a las reuniones de otros organismos sobre los PMA.

192. Sugerimos que se haga un estudio detallado para cerciorarse de que todas estas reuniones son realmente útiles y necesarias. Quizás fuera más aconsejable reducir el número de tales reuniones, racionalizar sus actividades, limitar la documentación presentada a ellas y reducir el número de participantes, a fin de hacer economías y destinar a proyectos específicos los gastos que esas reuniones entrañan.

C. Conclusiones

193. El sentir general en los organismos y en los PMA es que hay demasiadas consultas repetitivas y demasiadas reuniones y órganos de coordinación que implican la preparación de una documentación excesiva, así como viajes costosos y largos.

194. Por falta de tiempo, de recursos y de personal, muchos de los PMA estiman que les está resultando cada vez más difícil asistir a todas esas reuniones, que se celebran además de las reuniones de programación (programación por países, mesas redondas, evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica, evaluaciones en general, etc.). Los funcionarios de los PMA consideran que el sistema los obliga a proporcionar demasiada información y demasiadas estadísticas y a seguir procedimientos y métodos que cambian según el contenido de cada reunión u órgano de coordinación.

195. El costo de estas reuniones, en lo que se refiere a la documentación, los gastos de viaje, las dietas y la interpretación, es demasiado alto y representa gran parte de los recursos destinados a ayudar a los PMA.

Recomendación N° 4

El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional debería hacer un estudio del número de reuniones destinadas a coordinar las actividades que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizan en favor de los PMA, del costo de la documentación presentada a esas reuniones y de los gastos de representación y sugerir los medios de reducir el número de tales reuniones, de evitar duplicaciones y de hacer considerables ahorros en lo que se refiere a los recursos humanos y financieros, a fin de que las economías realizadas puedan destinarse a la ejecución de actividades operacionales en los PMA.

Anexo 1

PMA: ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES COMPARADOS
CON LOS CORRESPONDIENTES A LA TOTALIDAD DE LOS PAISES EN
DESARROLLO Y A LA TOTALIDAD DE LOS PAISES DESARROLLADOS

Indicador	Año	PMA	Totalidad de los países en desarrollo	Totalidad de los países desarrollados
1. PIB por persona (en dólares de los EE.UU. de 1984)	1960	184	501	3 940
	1984	206	886	7 943
2. Exportaciones por persona (en dólares de los EE.UU.)	1985	23	186	1 241
3. Porcentaje que los productos primarios representan dentro del total de las exportaciones	1984	75	21	16
4. Importaciones por persona (en dólares de los EE.UU.)	1985	46	169	1 343
5. Porcentaje representado por las tierras cultivables y por las tierras cultivadas permanentemente	1984	6	11	12
6. Producción por trabajador del sector agropecuario (en dólares de los EE.UU.)	1984	309	747	10 838
7. Porcentaje que las manufacturas representan dentro del PIB	1984	9	18	29
8. Porcentaje de la población activa que trabaja en la industria	1980-1982	9	16	37
9. Consumo de energía por persona (en kg de equivalente de carbón)	1984	54	513	5 803
10. Número de teléfonos por cada 1.000 personas	1984	3	25	372
11. Porcentaje de la población que tiene acceso al agua potable	1983	37	51	99

Anexo 1 (conclusión)

Indicador	Año	PMA	Totalidad de los países en desarrollo	Totalidad de los países desarrollados
12. Número de médicos por cada 100.000 personas	1980	8	36	246
13. Esperanza media de vida en el momento del nacimiento (en años)	1980-1985	46	56	73
14. Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)	1980-1985	138	96	16
15. Tasa de alfabetización de los adultos	1985	32	58	98
16. Matrícula en las escuelas primarias	1984	54	89	100

Fuente: UNCTAD, TD/328/Add.5, págs. 2 y 3.

Anexo 2

LISTA DE LOS PAISES MENOS ADELANTADOS

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| 1. Afganistán | 21. Maldivas |
| 2. Bangladesh | 22. Malí |
| 3. Benin | 23. Mauritania |
| 4. Bhután | 24. Nepal |
| 5. Botswana | 25. Níger |
| 6. Burkina Faso | 26. República Centroafricana |
| 7. Burundi | 27. República Democrática Popular Lao |
| 8. Cabo Verde | 28. República Unida de Tanzania |
| 9. Comoras | 29. Rwanda |
| 10. Chad | 30. Samoa |
| 11. Djibouti | 31. Santo Tomé y Príncipe |
| 12. Etiopía | 32. Sierra Leona |
| 13. Gambia | 33. Somalia |
| 14. Guinea | 34. Sudán |
| 15. Guinea-Bissau | 35. Togo |
| 16. Guinea Ecuatorial | 36. Tuvalu |
| 17. Haití | 37. Uganda |
| 18. Kiribati | 38. Vanuatu |
| 19. Lesotho | 39. Yemen |
| 20. Malawi | 40. Yemen Democrático |

NOTAS

- 1/ Véase el cuadro del anexo 1.
- 2/ Todos los datos se basan en las cifras correspondientes a 1984.
- 3/ Resolución 2768 (XXVI) de la Asamblea General.
- 4/ Véase la lista completa en el anexo 2.
- 5/ Resolución 40/205 de la Asamblea General.
- 6/ Resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General, anexo, párr. 16.
- 7/ DP/1986/11, pág. 4.
- 8/ Las actividades de la ONURS, sus realizaciones, sus procedimientos y actuación y, más particularmente, sus procedimientos para la obtención de fondos adicionales han sido analizados en un informe de la Dependencia Común de Inspección relativo exclusivamente a esa Oficina (JIU/REP/1983/1).
- 9/ A/41/12, pág. 42.
- 10/ Informe Anual de la OMM, 1985.
- 11/ PNUD, Evaluation of Round Table Experience in the Africa Region, Final Report, abril de 1985.
- 12/ Seventh Inter-Agency Consultation Meeting, 22-23 September 1986. Note by UNDP on UNDP's Experience with the New Round Table Format.
- 13/ Informe Anual del Director Ejecutivo (1985) (WFP/CFA: 21/4), 25 de abril de 1986; Plan de cambios de organización: mejora de la eficacia operativa y la eficiencia administrativa (WFP/CFA: 22/5), 18 de septiembre de 1986, e Informe parcial sobre las mejoras introducidas en el ciclo de proyectos del PMA (WFP/CFA: 21/19), 27 de marzo de 1986.
- 14/ Informe del Director Ejecutivo del FNUAP acerca de la experiencia adquirida por el Fondo en la utilización del actual conjunto de criterios para determinar los países prioritarios (DP/1986/38).
- 15/ Actividades de la OMS, 1984-1985, Informe bienal del Director General.
- 16/ Actividades Prácticas de la OIT en 1985 (GB 234/OP/1/1), noviembre de 1986.

17/ Véanse los documentos concernientes al ciclo de los proyectos del Programa Mundial de Alimentos: WFP/CFA: 17/10, WFP/CFA: 21/4 y WFP/CFA: 21/9.

18/ Véase DP/1984/62, anexo II.

19/ NPSA, párr. 123.

20/ Véase ACC/1985/8 y ACC/1985/25.

21/ Véase A/40/826 y A/40/827.
