

**COOPERACIÓN CON LAS ONG :
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
Y GOBIERNOS A NIVEL POPULAR
Y A NIVEL NACIONAL**

Preparado por

***Francesco Mezzalama
Siegfried Schumm***

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1993**

COOPERACIÓN CON LAS ONG :
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
Y GOBIERNOS A NIVEL POPULAR Y A NIVEL NACIONAL

Preparado por
Francesco Mezzalama
Siegfried Schumm

Dependencia común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		3
RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		5
I. INTRODUCCION	1 - 6	10
II. NATURALEZA DE LAS OPERACIONES DE LAS ONG	7 - 27	12
A. Definiciones.....	8 - 16	12
B. Características.....	17 - 20	15
C. Actividades sobre el terreno.....	21 - 27	16
III. TENDENCIAS RECIENTES	28 - 37	21
IV. PROCESOS DE COOPERACION Y POLITICAS A NIVEL NACIONAL	38 - 103	26
A. La cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales.....	41 - 81	26
1. Proceso de programación participativa	42 - 57	27
2. Delegación/Descentralización	58 - 72	35
3. Directrices	73 - 81	39
B. Relaciones de los gobiernos huéspedes con las ONG.....	82 - 95	42
C. Relaciones entre las ONG del sur y del norte.....	96 - 103	48

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. PROCESOS DE COOPERACION Y POLITICAS A OTROS NIVELES .	104 - 157	52
A. Nivel regional.....	105 - 115	52
B. Nivel mundial.....	116 - 129	55
C. Formulación de políticas.....	130 - 148	59
D. Nivel entre organismos.....	149 - 157	67
VI. PROCESOS OPERACIONALES	158 - 238	70
A. Creación de redes.....	159 - 174	70
B. Bases de datos.....	175 - 191	74
C. Programas de fortalecimiento de capacidades y formación.....	192 - 209	82
D. Financiación, gestión financiera y verificación de cuentas.....	210 - 225	88
E. Evaluación.....	226 - 238	95

Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCCS (OPS)	Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) del CAC
CE	Comunidades Europeas
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa
CESPAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
CMCH/AD	Campaña Mundial Contra el Hambre/Acción pro Desarrollo, de la FAO
CMINU	Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COPAC	Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa
DCI	Dependencia Común de Inspección
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ICVA	Consejo Internacional de Entidades Benéficas
INTRAC	Centro Internacional de Capacitación e Investigación de las ONG
IRED	Innovations et réseaux pour le développement
JCGP	Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas
MAS	Servicios de Asesoramiento en Materia de Gestión, de las Naciones Unidas
NGLS	Servicio de Enlace de las organizaciones no Gubernamentales
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PACT	Private Agencies Collaborating Together

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SND	Servicio Nacional de Desarrollo, de los VNU
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas
OMS	Organización mundial de la Salud

RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante los últimos años, los órganos rectores de los organismos de las Naciones Unidas han insistido en que, en las actividades de desarrollo del sistema, se conceda alta prioridad al perfeccionamiento de los recursos humanos, la participación popular, el fortalecimiento institucional y el alivio de la pobreza. Para aplicar estas políticas, las secretarías han tomado iniciativas destinadas a fortalecer la programación por países, delegar autoridad y descentralizar las actividades a nivel del terreno. A medida que se desarrollan estas actividades, las organizaciones descubren que existen miles de organizaciones no gubernamentales (ONG) en todo el mundo que cooperan activamente en las nuevas actividades prioritarias sobre el terreno.

En general, el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos no han colaborado mucho con las ONG en el pasado, aunque la experiencia de los organismos varía, desde una cooperación estrecha y de larga data hasta una ausencia casi total de contactos. Las organizaciones internacionales, los gobiernos y las ONG tienen tradiciones, perspectivas, procesos y experiencias diferentes por lo que respecta al desarrollo. Estos factores pueden crear, y de hecho crean, fricciones, equívocos y dificultades operacionales. Por otra parte, el sector de las ONG es tan dinámico y diverso y evoluciona con tal rapidez que no se presta a un análisis fácil ni a un enfoque "óptimo". No obstante, las recientes tendencias económicas y políticas internacionales, que se manifiestan con fuerza y constituyen la base de las nuevas políticas de desarrollo, indican que una colaboración más activa y eficaz entre estos grupos puede constituir un factor sumamente importante para promover el desarrollo económico y social internacional.

El presente informe se centra en las oportunidades y problemas que implica una mayor colaboración entre las organizaciones internacionales, las ONG y los gobiernos en las actividades operacionales para el desarrollo sobre el terreno. Tras un breve debate sobre la naturaleza de la labor de las ONG y de las tendencias recientes, en el capítulo IV se examinan las actividades en colaboración y las interrelaciones entre los tres grupos a nivel nacional. En el capítulo V se esboza el apoyo a estas actividades locales desde el nivel regional, mundial, normativo y entre organismos. En el capítulo VI se examinan diversos aspectos de cinco importantes procesos operativos que pueden contribuir a fortalecer y promover la eficacia de la cooperación.

El contenido del presente informe refleja extensas investigaciones, debates y posibles medidas para mejorar las actividades operacionales, pero apenas aborda la esfera compleja y todavía nueva de la "cooperación para el desarrollo (en su sentido más amplio y positivo)". Los inspectores presentan pues la siguientes conclusiones y recomendaciones como una contribución inicial. Esperan que el informe llegue a formar parte de un proceso enérgico y sostenido de debates, intercambios de experiencias y medidas de cooperación entre las organizaciones internacionales, los gobiernos y las ONG con el fin de alcanzar los objetivos nuevos y urgentes que se han fijado en materia de desarrollo

Acciones a nivel nacional: el ámbito nacional constituye el foco principal de la cooperación operacional con las ONG. A nivel nacional, así como a nivel sectorial, de distrito y, sobre todo, a nivel local y popular, es donde los representantes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno deben establecer una relación de trabajo directa con las ONG y con los gobiernos para promover los objetivos básicos de funcionamiento de los recursos humanos, fortalecimiento institucional y participación popular. Para que esta interacción esté

perfectamente enfocada y resulte lo más eficiente y eficaz posible deben tomarse diversas medidas esenciales.

RECOMENDACION 1: Los jefes ejecutivos de todas las organizaciones que realizan actividades operacionales para el desarrollo, así como las ONG y los gobiernos, deberían considerar las siguientes medidas básicas (en el contexto de la situación política y de los programas prevalecientes en cada país) para acumular y compartir experiencias y promover la colaboración operacional multilateral entre organismos/ONG/gobierno a nivel nacional y a nivel popular.

- a) Proceso de programación participativa: programación integrativa con objeto de hacer participar activamente a las ONG pertinentes en la formulación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo en el marco de un proceso continuo y flexible (párrs. 42 a 57);
- b) Delegación/descentralización: mecanismos para permitir a los representantes sobre el terreno que cooperen con las ONG y respondan con mayor flexibilidad y energía a las necesidades, iniciativas y oportunidades locales concretas en un país (párrs. 58 a 72);
- c) Directrices: un compendio de experiencias, políticas, ideas, procedimientos y requisitos que permita a los representantes sobre el terreno conocer mejor cómo trabajan las ONG y facilite la colaboración con ellas (párrs. 73 a 81);
- d) Gobiernos huéspedes y ONG: asesoramiento sobre los planteamientos que deben seguir los representantes sobre el terreno para promover y facilitar las actividades conjuntas gobierno/ONG (párrs. 82 a 95);
- e) ONG del sur y ONG del norte: asesoramiento sobre las diferencias, similitudes y evolución de las relaciones entre estos dos grupos, como base para promover su colaboración (párrs. 96 a 103).

Acciones a otros niveles: el nivel nacional es fundamental, pero otros niveles pueden desempeñar un papel sumamente importante de apoyo a la cooperación sobre el terreno con las ONG, a través de la asistencia operacional y técnica, los intercambios de información, las directrices, la investigación operacional. y las evaluaciones.

RECOMENDACION 2: los jefes ejecutivos de todas las organizaciones que realizan actividades operacionales para el desarrollo, así como las ONG y los gobiernos, deberían considerar la posibilidad de actuar a los siguientes niveles a fin de acumular y compartir experiencias y promover la colaboración operacional multilateral entre organismos/ONG/gobiernos.

- a) Nivel regional: estableciendo un centro de coordinación para la colaboración operacional a nivel regional, que prestaría también apoyo para la colaboración en los países que carecen de representación sobre el terreno de las ONG o en que esta representación es muy limitada (párrs. 105 a 115);
- b) Nivel mundial: estableciendo una dependencia central o centro de coordinación encargado de la política general, orientación y publicaciones sobre actividades operacionales con las ONG, con especial énfasis en un proceso de aprendizaje y diálogo mutuo, y

en estrecho contacto con los servicios operacionales de las organizaciones que trabajan con las ONG (párrs. 116 a 129);

- c) Nivel normativo: tratando de encontrar la forma de aprovechar la experiencia y perspectivas de las ONG a nivel popular, estableciendo a tal efecto consultas regulares con ellas de carácter sustantivo sobre cuestiones y programas operacionales e invitándolas a participar más activamente en las conferencias especiales de carácter regional y mundial sobre cuestiones de desarrollo (párrs. 130 a 148);
- d) Nivel entre organismos: apoyo, interacción y fortalecimiento de la información y demás actividades del Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales, una pequeña dependencia entre organismos que ha establecido firmes relaciones de cooperación con las organizaciones no gubernamentales del norte y del sur que se ocupan del desarrollo internacional (párrs. 149 a 157).

Procesos operacionales clave: los procesos de colaboración con las ONG operacionales y entre ellas constituyen todavía un fenómeno nuevo y poco desarrollado. Estos procesos difieren considerablemente de las relaciones de colaboración con los gobiernos, debido tanto a las características positivas de las ONG (muy flexibles, innovadoras, sumamente participativas, enfoque popular) como a sus características negativas (elevado número, aislamiento de otros grupos y, con frecuencia, escasa capacidad administrativa y programática y objetivos muy modestos). Habida cuenta de estas circunstancias, los inspectores consideran que deberían recibir atención prioritaria otras cuatro esferas.

RECOMENDACION 3: Los jefes ejecutivos de todas las organizaciones que realizan actividades operacionales para el desarrollo, así como las ONG y los gobiernos, deberían considerar la posibilidad de actuar en las siguientes esferas a fin de acumular y compartir experiencias, fortalecer las capacidades de las ONG y apoyar la colaboración operacional entre organismos multilaterales, ONG y gobiernos.

- a) Creación de redes: identificar las redes y organizaciones coordinadoras de ONG pertinentes y promover y apoyar sus posibilidades de fortalecer los conocimientos y capacidades de las ONG (párrs. 159 a 174);
- b) Bases de datos e intercambio de información: establecer y mantener bases de datos o directorios de ONG colaboradoras, compartir cuando sea posible la información de las bases de datos y establecer un sistema mutuo de "cultura de la información" a fin de mantener a las ONG colaboradoras al corriente de los planes y programas de las organizaciones recopilando al mismo tiempo información e ideas útiles de la amplia gama de fuentes de información de las ONG en todo el mundo (párrs. 175 a 191);
- c) Fortalecimiento de la capacidad y programas de formación: promover las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad y formación a nivel local, así como los programas de fortalecimiento de la capacidad, investigación y formación actualmente en curso en el sector de las ONG en todo el mundo (párrs. 192 a 209);
- d) Evaluación: encontrar la forma de armonizar y simplificar los procedimientos de evaluación, manteniendo al mismo

tiempo un sistema adecuado de preparación de informes y rendición de cuentas, fomentar la evaluación participativa y fortalecer las técnicas y capacidad de evaluación de las ONG (párrs. 226 a 138).

Comité Administrativo de Coordinación: los organismos todavía no han examinado con un criterio innovador o creador toda la esfera de colaboración financiera con las ONG locales que se ocupan del desarrollo, incluidas las múltiples iniciativas ya adoptadas por los organismos bilaterales de asistencia y las propias ONG. Los funcionarios experimentados consideran que es sumamente necesario hacer un esfuerzo conjunto a fin de establecer unas directrices eficaces para la futura cooperación con las ONG.

RECOMENDACION 4: el CAC debería tomar la iniciativa de establecer unas directrices adecuadas, armonizadas y simplificadas por lo que respecta a los procedimientos de financiación, gestión financiera y contabilidad, en cooperación con las ONG locales que se ocupan del desarrollo, a fin de contribuir a fortalecer la capacidad institucional de las ONG y reforzar la colaboración para el desarrollo (párrs. 210 a 225).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: El PNUD puede asumir un papel estelar especial en diversas esferas críticas ya mencionadas, gracias a su red de oficinas sobre el terreno en todo el mundo, a su importante papel en el sistema de Coordinadores Residentes y a su nuevo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la participación popular en el desarrollo así como a sus amplias iniciativas programáticas en apoyo de las ONG durante el último decenio.

RECOMENDACION 5: El Administrador del PNUD debería:

- a) asegurar la presencia de un coordinador activo en todas las oficinas exteriores posibles, con el fin de obtener y difundir información sobre las ONG que se ocupan del desarrollo en el país, promover nuevas iniciativas con las ONG y aplicar los programas del PNUD en apoyo del fortalecimiento de la capacidad de las ONG (párrs. 60 a 63)
- b) actualizar y reeditar la guía general del PNUD de 1987 y 1988 sobre colaboración con las ONG habida cuenta de los múltiples acontecimientos nuevos y de las políticas que han surgido (párrs. 79 a 81).

Naciones Unidas: La Secretaría de las Naciones Unidas mantiene una colaboración operacional sumamente extensa y diversificada con las ONG, incluidas diversas esferas importantes nuevas, pero todavía no ha inventariado, analizado u organizado estas actividades. Además, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Brasil en 1992, demostró que las ONG pueden desempeñar un papel muy importante en las conferencias mundiales sobre cuestiones de desarrollo. No obstante, los procedimientos actuales para su participación son sumamente limitados y fragmentarios. Las políticas de "participación popular en el desarrollo", y la inclusión del dinamismo, la creatividad y la experiencia de las ONG locales deberían aplicarse tanto a nivel mundial como a nivel local y del país.

RECOMENDACION 6: El Secretario General debería actualizar y publicar el estudio de gestión de 1988, muy extenso pero sin completar, sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales en los programas operacionales de la Secretaría, y formular seguidamente una política y un marco globales para los múltiples programas de las

Naciones Unidas que cooperan con las organizaciones no gubernamentales (párrs. 126 a 129).

RECOMENDACION 7: La Asamblea General podría pedir al Secretario General que, en consulta con otras organizaciones del sistema, analice y actualice los procedimientos actuales para las conferencias especiales a fin de promover una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales otros grupos en las conferencias regionales y mundiales sobre cuestiones de desarrollo y contribuir así a garantizar la participación popular en la formulación de políticas sobre estas cuestiones (párrs. 138 a 148).

I. INTRODUCCION

1. El presente informe de la Dependencia común de Inspección (DCI) se centra en las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en colaboración con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos a nivel popular y nacional. Su objetivo es explorar las nuevas formas de promover estos esfuerzos, a fin de responder a las nuevas políticas del sistema de las Naciones Unidas que destacan el perfeccionamiento de los recursos humanos, la participación popular y la erradicación de la pobreza.

2. El "sector" de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan del desarrollo constituye un grupo sumamente dinámico y diverso de miles de organizaciones no gubernamentales distribuidas por todo el mundo. Estas organizaciones no gubernamentales varían enormemente en cuanto a su tamaño, objetivos y circunstancias. Sus estilos de desarrollo difieren considerablemente de los de los organismos de desarrollo internacionales y oficiales. Algunos organismos han cooperado estrechamente con las organizaciones no gubernamentales en esta esfera durante años, otros comienzan ahora a desarrollar una gran actividad, en tanto que otros apenas han comenzado. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales, los organismos y los gobiernos han tenido y siguen teniendo dificultades para cooperar, por las razones que se examinan en los capítulos siguientes.

3. Sin embargo, los recientes cambios en el ámbito internacional y las nuevas políticas ofrecen actualmente grandes oportunidades a las organizaciones no gubernamentales, a los gobiernos y a los organismos de desarrollo de constituir nuevas formas de asociación en esta esfera. Sus esfuerzos conjuntos podrían contribuir a que las poblaciones, así como sus necesidades básicas y sus capacidades no realizadas, ocupasen un lugar central en el proceso de desarrollo, y llegar más directamente a los centenares de millones de poblaciones rurales y urbanas que los actuales programas de desarrollo han dejado atrás. Los esfuerzos conjuntos con las organizaciones no gubernamentales no constituyen una panacea, pero pueden contribuir en gran manera a convertir en realidad las nuevas políticas de desarrollo.

4. Debido a la gran diversidad e imprecisión de las actividades de las ONG que se ocupan del desarrollo, debe hacerse algunas advertencias en cuanto al alcance del presente estudio. El estudio contiene referencias a la labor de asistencia humanitaria en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, sobre todo en los casos en que las preocupaciones humanitarias coinciden con los intereses de desarrollo, como ocurre cada vez con más frecuencia. El estudio examina la cooperación a niveles distintos del local, pero se concentra sobre todo en la forma en que estos niveles contribuyen a la acción práctica y eficaz sobre el terreno. Finalmente, en el informe se examina la esfera tradicional de colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales -organizaciones reconocidas "como entidades de carácter consultivo" a efectos de las conferencias y para fines informativos- pero sólo brevemente en la medida que esta colaboración se refiere a los programas de desarrollo a nivel local.

5. Básicamente, el presente informe constituye sólo un esfuerzo inicial para iniciar un diálogo y comenzar a definir la forma en que las organizaciones no gubernamentales, organismos y gobiernos pueden cooperar de manera más productiva en los programas de desarrollo. Cada asociado debe desarrollar sus propios procedimientos y oportunidades de colaboración. Es de esperar que el informe contribuya a estimular el intercambio de ideas e información, así como medidas pragmáticas en esta esfera cada vez más importante.

6. Para la preparación de este informe, los inspectores visitaron ocho países en desarrollo a fin de celebrar conversaciones con funcionarios de los organismos, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos huéspedes. Además, revisaron varios centenares de informes y otros documentos y celebraron debates con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales. Los inspectores están sumamente agradecidos a los funcionarios de estas organizaciones y a los gobiernos por la asistencia e ideas que les ofrecieron.

II. NATURALEZA DE LAS OPERACIONES DE LAS ONG

7. La gama y diversidad de organizaciones no gubernamentales humanitarias y que se ocupan del desarrollo es inmensa, y la literatura y documentación sobre sus actividades aumenta en proporción geométrica. Quizá la mejor fuente sea una conferencia con participantes de 42 países celebrada por el Overseas Development Institute (Londres) y World Development en 1987¹. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también preparó un extenso estudio de las actividades operacionales de las organizaciones no gubernamentales en 1988², y el North-South Institute examinó con espíritu crítico los procesos básicos y el impacto de las actividades voluntarias durante el mismo año³. Un informe sobre la primera reunión internacional de ONG y el sistema de las Naciones Unidas celebrada en agosto de 1991 en Brasil, publicado a fines de 1992 y que contiene una amplia documentación, constituye una actualización útil sobre estas cuestiones⁴. El presente capítulo ofrece un breve esbozo de la naturaleza, características principales y actividades sobre el terreno de las ONG.

A. Definiciones

8. No existe una definición única aceptable de las ONG. Por su variedad, es imposible capturar su esencia en unas breves palabras. Sin embargo, cabe identificar algunas de sus dimensiones y aspectos principales.

9. Un análisis realizado por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) señala que las ONG tienden a ser organizaciones privadas y con fines no lucrativos, con una estructura relativamente reducida y flexible. Generalmente, tienen por fin prestar un servicio o un fin religioso, caritativo o benéfico y están financiadas en gran parte mediante contribuciones voluntarias. Sin embargo, la CESPAP advierte también que diferentes situaciones dan lugar a diferentes tipos de ONG con funciones sumamente diferenciadas que a menudo hacen imposible formular una definición, dada su diversidad por razón de su origen, estructuras, finalidades y funciones⁵.

¹ "Development alternatives : The challenge for NGOs", ed. por Anne Gordon Drabek, World Development, vol. 15, Suplemento, otoño de 1987, págs. 1 a 262.

² Voluntary aid for development: The role of non-governmental organizations, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, París, 1988.

³ Brohead, Tim, Herbert-Copley, Brent, con Anne-Marie Lambert, Bridges of hope: Canadian voluntary agencies and the Third World, The North-South Institute, Ottawa, Canadá, 1988.

⁴ Development, international cooperation and the NGOs, primera reunión internacional de las ONG y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, IBASE y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

⁵ Enhancement of co-operation between governments and non-governmental organizations for human resources development, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ST/ESCAP/1036, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, pág. 7.

10. El mismo documento de la CESPAP observa que las necesidades sociales de las personas pueden atenderse a través de una amplia gama de organizaciones, desde agrupaciones muy informales de familiares y amigos, por un lado, hasta burocracias gubernamentales altamente estructuradas y reglamentadas, por otro. La esfera de actividad de las ONG se encuentra entre ambos extremos. Una ONG puede estar muy próxima a las estructuras comunitarias naturales, o puede ser un organismo burocrático para la prestación de servicios muy semejante a una organización gubernamental. Asimismo, puede centrar su labor en las estrategias de desarrollo comunitario en la esfera no estructurada, o en estrategias de defensa a fin de que el sector reglamentado responda mejor a las necesidades sentidas⁶.

11. El Banco Mundial ha identificado otra tipología, según la cual las ONG pueden catalogarse en cinco categorías sucesivas, desde aquellas que tienen una finalidad pública (objetivo común) hasta las organizaciones con fines privados (orientadas al mercado) en el otro extremo. Estas cinco categorías son: asociaciones comunitarias (las más estrechamente vinculadas a los beneficiarios); agrupaciones que defienden una determinada política (enfocadas en cuestiones concretas); suministradoras de servicios/intermediarias (las ONG más conocidas, que desempeñan distintos papeles); contratistas; y cooperativas (con fines lucrativos pero con una distribución equitativa de los beneficios)⁷.

12. Un documento sobre las ONG preparado por la organización Panamericana de la Salud (OPS) hace una observación importante en relación con este concepto público-privado del Banco Mundial. Observa que los economistas han dicho que las ONG surgen para atender necesidades insatisfechas, es decir, como resultado de un "fallo del mercado". Sin embargo, un experto en ciencias políticas puede citar también la actividad de las ONG como una respuesta a una necesidad social insatisfecha, es decir, como una indicación de un "fallo del gobierno". En todo caso, tanto las organizaciones públicas como las ONG y las organizaciones del sector privado comparten ciertas motivaciones y no es necesario que sean rivales. Los tres sectores pueden lograr resultados sostenibles y más trascendentales mediante la colaboración, por ejemplo en el sector sanitario, de los que podrían conseguir trabajando aisladamente⁸.

13. Cabe señalar algunos otros aspectos importantes por lo que respecta su definición:

- a) El término "organización no gubernamental" ha adquirido una, amplia aceptación internacional, pero también se han presentado otras expresiones alternativas: "ONG para el desarrollo" u "organizaciones para el desarrollo (OPD)" en América Latina y el Caribe; "associations privées de solidarité internationale" en

⁶ Ibid., págs. 8 a 11.

⁷ Salmen, Lawrence and Eaves, Paige, "Between public and private: A review of non-governmental organization involvement in World Bank projects", Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, Dirección de la Gestión del Sector Público y de la Promoción del Sector Privado, 06/16/89, págs. ii y iii.

⁸ "Non-governmental organizations (NGOs)", Organización Panamericana de la Salud, Comité Ejecutivo del Consejo Directivo, SPP15/5, Rev.1 (inglés), 3 de diciembre de 1990, págs. 5 y 6.

algunas regiones francófonas; "organizaciones voluntarias para el desarrollo" en el Africa subsahariana; o "private voluntary organizations (PVO)" en los Estados Unidos;

- b) En la literatura sobre las ONG que se ocupan del desarrollo (y en el resto del presente informe) se hace una distinción importante entre "ONG del Norte" (basadas en los países desarrollados) y "ONG del Sur" (basadas en los países en desarrollo);
- c) Las ONG se clasifican también según su ámbito geográfico: ONG internacionales (ONGI), ONG regionales, ONG nacionales y ONG locales a nivel "popular";
- d) Las ONG internacionales pueden diferenciarse de las "ONG autóctonas" o de las "ONG locales" integradas exclusivamente por personas del país;
- e) Las organizaciones de afiliados, en que las propias asociaciones populares están representadas, deben distinguirse de las organizaciones intermedias que prestan servicios a las asociaciones populares pero no son responsables ante ellas.

14. Además, surgen cuestiones importantes por lo que respecta a la financiación, carácter voluntario y grado de participación en las ONG. En los capítulos siguientes se examinan estas cuestiones. ¿Quién controla una determinada ONG? ¿A qué clientela sirve? ¿Ante quién es responsable y cómo? ¿Qué financiación puede aceptar una ONG de una fuente gubernamental y seguir llamándose no gubernamental? ¿Pierde una ONG su esencia "comunitaria" si desarrolla sus propios procedimientos y técnicas burocráticos y administrativos? ¿Es posible que una ONG persiga agresivamente un fin lucrativo y siga manteniendo su carácter de ONG (con objetivos públicos y sociales)? ¿Hasta qué punto puede una filial nacional de una ONG del Norte, o una ONG nacional basada en la capital, o incluso una estructura de poder establecida en la comunidad tener realmente en cuenta los intereses de la población local?

15. Todas estas consideraciones ilustran el hecho ineluctable de que los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones que cooperan con las ONG no pueden limitarse simplemente a aplicar la definición de ONG formulada por otros. Cada organización debe considerar y especificar detenidamente los tipos y categorías de ONG que pueden ser importantes asociados para el logro de sus objetivos operacionales, como base firme de sus políticas orgánicas, directrices y procesos de trabajo.

16. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por ejemplo, ha venido revisando y actualizando recientemente sus bases de datos para trabajar con las ONG. Este proceso ha dado como resultado las siguientes categorías principales de ONG (a veces superpuestas) con las que colabora la FAO (existen descripciones para cada uno de estos tipos, pero se omiten por razones de brevedad): a) organizaciones populares rurales; b) ONG de desarrollo o de "servicios" del Sur; c) ONG de desarrollo del Norte; d) ONG de defensa de políticas concretas; e) ONG ecológicas; f) redes de ONG; g) sindicatos; h) asociaciones profesionales y académicas; e i) asociaciones que representan a las industrias agrícolas y relacionadas con la nutrición.

B. Características

17. A lo largo de los años, se han decantado ciertas observaciones y expectativas por lo que respecta a las características que diferencian a las ONG de otras organizaciones que se ocupan del desarrollo. Habida cuenta de la enorme variedad de ONG, conviene enfocar con cautela estas ideas. Existe también el riesgo de hacer una caricatura de las ONG, o que se pongan de relieve los aspectos competitivos más que los de colaboración. Sin embargo, como punto de partida y teniendo presente estas advertencias, cabe ofrecer algunas ideas generales muy breves.

18. Como declaración básica, el informe de la OCDE de 1988 observó sucintamente que una diferencia primordial entre las ONG y las organizaciones gubernamentales bilaterales y multilaterales es que las ONG se sitúan al extremo opuesto de la escala en términos de dimensiones. Algunas ONG de desarrollo son muy grandes, con una plantilla y un presupuesto que rivalizan con los programas de desarrollo bilaterales o los organismos del sistema de las Naciones Unidas e incluso los superan. Pero su dependencia básica de la financiación voluntaria y de proyectos de desarrollo en pequeña escala y a nivel popular hace que la gran mayoría de las ONG de desarrollo sean de tamaño muy reducido y las obliga a conseguir mayores resultados con menos recursos. Esto significa que las ONG pueden y deben cooperar con las agrupaciones locales y con los particulares, ya que la competencia, dedicación y éxito o fracaso de estas agrupaciones y particulares determina el propio éxito o fracaso de las ONG⁹.

19. De acuerdo con estas consideraciones básicas, se estima que las ONG presentan ciertas ventajas o méritos importantes:

- a) Flexibilidad: debido a su reducido tamaño y carácter no estructurado, las ONG pueden responder rápida y directamente a las necesidades y oportunidades humanitarias o de desarrollo.
- b) Alcance: las ONG pueden ofrecer servicios y dinamismo a nivel popular en las comunidades pobres y en zonas remotas a las que otras organizaciones de desarrollo y los gobiernos huéspedes sólo llegan con dificultad o no llegan en absoluto.
- c) Capacidad de respuesta: las ONG tienen con frecuencia una gran capacidad de respuesta a ciertos aspectos sociales, culturales y otros aspectos del desarrollo que los especialistas del desarrollo técnico quizás ignoren.
- d) Experiencia: las ONG cuentan ya con una considerable experiencia adquirida con gran trabajo en materia de apoyo a las estrategias, programas y proyectos de las poblaciones pobres, rurales y urbanas.
- e) Participación: las ONG son muy útiles ya que contribuyen a identificar las necesidades de la comunidad y a movilizar una amplia y activa participación y apoyo en favor de las actividades locales de desarrollo.
- f) Innovación: las ONG están dispuestas a utilizar nuevos enfoques, técnicas y experiencias de desarrollo que eventualmente puedan resultar sumamente importantes en el contexto del desarrollo en sentido más amplio.

⁹ Voluntary aid for development, op. cit., pág. 15.

- g) Independencia: al depender de recursos financieros y humanos voluntarios, las ONG están relativamente libres de la "ayuda vinculada" y de los enfoques rígidos.
- h) Economía: las ONG tienen unos gastos generales reducidos, salarios bajos, trabajadores voluntarios y tecnologías adecuadas, y por lo tanto pueden operar a bajo costo. Asimismo, sus programas cuestan menos que los programas oficiales, ya que se han comprometido a adoptar un enfoque basado en el desarrollo sostenible y a hacer un mayor uso de los recursos locales.

20. Por otra parte, y partiendo de las mismas consideraciones básicas, se considera que las ONG presentan algunos inconvenientes o dificultades operacionales importantes.

- a) Fragmentación: debido al gran número de ONG, que operan a escala muy reducida y con objetivos diferentes, la colaboración con otras organizaciones de desarrollo resulta con frecuencia difícil.
- b) Deficiencias de Gestión: el carácter no estructurado y voluntario y los escasos recursos de las ONG pueden dar lugar a una falta de control sobre sus operaciones y a una responsabilidad limitada en cuanto a los fondos facilitados y los resultados obtenidos.
- c) Enfoque puntual: las actividades de las ONG consisten con frecuencia en esfuerzos individuales, llevados a cabo sin una estrategia global o un enfoque a largo plazo o en coordinación con la labor de otras organizaciones.
- d) Politización: algunas ONG persiguen, cubierta o encubiertamente objetivos políticos o religiosos, lo que puede ser un grave obstáculo para su cooperación con los gobiernos huéspedes y otras organizaciones de desarrollo.
- e) Naturaleza real de sus operaciones: según se ha señalado anteriormente, al considerar una colaboración con ciertas ONG deben responderse importantes cuestiones en cuanto a su financiación, carácter voluntario, aspectos de participación y prácticas de rendición de cuentas.
- f) Riesgos del éxito: a medida que las ONG tienen más éxito y amplían el alcance y el ámbito de sus operaciones y su apoyo financiero, pueden desviarse del espíritu innovador, la flexibilidad la independencia y el carácter voluntario y participativo que determinaron su éxito en primer término. También es posible que un apoyo inadecuado de los gobiernos y organismos multilaterales las haga apartarse de sus objetivos.

C. Actividades sobre el terreno

21. Las ONG han venido desempeñando actividades de socorro humanitario en el extranjero esporádicamente desde hace más de 200 años. A raíz de la Segunda Guerra Mundial, estos programas acusaron un incremento sistemático y continuo, y durante el decenio de 1980 se convirtieron en operaciones en gran escala desde el punto de vista informativo, logístico y operacional, en que los representantes de las ONG y del sistema de las Naciones Unidas cooperan valerosamente en circunstancias sumamente

difíciles para contribuir a aliviar los sufrimientos humanos. Ambos grupos han hecho esfuerzos decididos recientemente para que sus operaciones resulten más eficaces respondan mejor a las necesidades, y para intensificar su cooperación¹⁰.

22. Un nuevo problema importante es que muchos de los actuales casos de refugiados no son emergencias a corto plazo, sino que exigen "soluciones duraderas". La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha asumido una función de liderazgo en los esfuerzos para normalizar las situaciones de refugiados a fin de que éstos puedan enfocar su acción de manera más coherente, orientada al

¹⁰ Lissner, Jørgon, The politics of altruism : A study of the political behavior of voluntary development agencies, Federación Luterana Mundial, Department of Studies, Ginebra, febrero de 1977, págs. 53 a 67.

Anderson, M. B. y Woodrow, P. J., Rising from the ashes: Development strategies in times of disaster, UNESCO y Westview Press, Paris y Boulder, Colo. EE.UU., 1989.

Minear, Larry, Humanitarianism under siege: A critical review of Operation Lifeline Sudan, Bread for the World Institute on Hunger and Development, Washington, D.C., 1991.

Poulton, Robin and Harris, Michael, Eds. Putting people first: Voluntary organizations and third world organizations, Development Studies, Macmillan, Londres 1988.

Solberg, Richard W., Miracle in Ethiopia: A partnership response to famine, Friendship Press, Nueva York, 1991.

"Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole: informe del Secretario General", documento A/38/202 de 23 de junio de 1983.

"Informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria", documento A/46/568, de 17 de octubre de 1991.

"Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991.

"Reunión de funcionarios encargados de los servicios nacionales de socorro para casos de emergencia "informe final" (cuatro informes, NERS I, II, III y IV, de 1986, abril de 1987, octubre de 1989, 1992), Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), Ginebra.

Disaster and development: A study in institution building, dos volúmenes, informe encargado por la Oficina Central de Evaluación del PNUD, CEO, Occasional Paper, N° 3, agosto de 1991, y

Disaster and emergency management: A study on UNDP's role, responsibilities and institutional memory, Informe encargado por la oficina Central de Evaluación del PNUD, preparado por Kenneth Curtis y Jeffrey Klenk, PNUD, febrero de 1992.

desarrollo, y promover su autosuficiencia¹¹. La cooperación del sistema de las Naciones Unidas/ONG en esta esfera se complica además por el hecho de que las ONG con experiencia en los programas de emergencia con frecuencia no son las que tienen más experiencia en la promoción del desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las instituciones locales. Un tercer problema es que algunos programas recientes consisten en "intervenciones humanitarias", llevadas a cabo en el marco de un conflicto civil latente en el que se entremezclan las cuestiones de ayuda humanitaria tradicionales con otras cuestiones de política fundamental, soberanía y mantenimiento de la paz. Esta compleja situación ha inducido al ACNUR a intensificar su cooperación con las ONG que son sus asociados operacionales tradicionales y a establecer vínculos con las ONG que defienden políticas concretas, los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente.

23. Dado que los programas del sistema de las Naciones Unidas afectan a todos los aspectos de la sociedad mundial, no es sorprendente que existan otras esferas importantes de cooperación sobre el terreno con las ONG, algunas establecidas desde hace tiempo, otras nuevas. Cabe señalar aquí cinco ejemplos.

- a) Son más de 60 las ONG que cooperan con 100 países proporcionando información sobre el terreno a la FAO para la preparación de informes y la formulación de advertencias orientadas a la acción sobre posibles escaseces de alimentos y sobre la situación alimentaria mundial¹².
- b) Las ONG han participado activamente, a veces con gran peligro para ellas mismas, en la adopción de normas y en la promoción, protección, enseñanza y fortalecimiento de las infraestructuras de derechos humanos en todo el mundo¹³.
- c) Se espera que las ONG desempeñen un papel importante en los esfuerzos para mitigar los efectos de los desastres durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales que comenzó en 1990, aportando su experiencia,

¹¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, capítulo II.A, "Tendencias principales de la asistencia", documento E/1990/60, de 18 de mayo de 1990.

¹² "Sistema Mundial de información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura", FAO, Roma, y

"Informe de la segunda consulta de expertos sobre el funcionamiento del Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA), Roma, 12 y 13 de diciembre de 1991", documento del CFS de la FAO: 92/CRS.2 de marzo de 1992.

¹³ "The role of non-governmental organizations", Bulletin of Human Rights, 90/1, págs. 31 a 97, Naciones Unidas, Ginebra, y

"UN technical cooperation in the field of human rights: New challenges and opportunities", Human Rights Newsletter, vol. 4, N° 3, julio de 1991, págs. 1 a 7.

coordinando actividades, y mediante la sensibilización pública y otras iniciativas¹⁴.

- d) El Programa Mundial sobre el SIDA, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) concedió subvenciones para ayudar a los equipos de ONG a llevar a cabo actividades innovadoras centradas en la comunidad en los países en desarrollo, y actualmente está aplicando una estrategia destinada a financiar procesos para promover la concienciación, las capacidades y las actividades en colaboración de las ONG que trabajan en esta esfera¹⁵.
- e) Las recientes misiones civiles de las Naciones Unidas a los países para colaborar en actividades especiales como observador en elecciones y actividades de supervisión y apoyo incluyen cada vez más voluntarios de las ONG.

24. Toda la idea de la asistencia para el desarrollo, el tema central del presente informe, es muy reciente si se compara con la larga historia de la labor de socorro humanitario. Los misioneros llevaron a cabo una labor de enseñanza y actividades sanitarias en el extranjero durante años, pero hasta comienzos del decenio de 1960 con la aparición de muchos Estados recién independizados y la noción de Tercer Mundo no se generalizaron los programas sobre el terreno en otros países para mejorar el bienestar a largo plazo de la población. Tanto las ONG como los organismos del Sistema de las Naciones Unidas modificaron su planteamiento para seguir el viejo proverbio oriental adoptado por la Campaña Mundial contra el Hambre de la FAO: "Dale un pescado a un hombre y le alimentas un día; enséñale a pescar y le alimentas toda la vida".

25. Las ONG procedieron con bastante rapidez a desempeñar actividades de desarrollo a nivel popular, desde la prestación de servicios ordinarios de desarrollo hasta la aplicación de múltiples microproyectos destinados a promover la autosuficiencia local y su capacidad para atender necesidades básicas. Pero sobre todo, en particular durante el decenio de 1980, surgieron en el Sur miles de ONG locales autóctonas, que comenzaron a generar no sólo sus propias actividades generalizadas de desarrollo participativo, sino también sus propias redes de cooperación y sus vínculos operacionales con ONG internacionales mayores que se ocupaban del desarrollo.

26. Los programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas se han concentrado desde hace mucho tiempo primordialmente en la asistencia técnica y en los proyectos de "transferencia de conocimientos" en cooperación con los gobiernos de muchos países en desarrollo. Sin embargo, el descontento por los lentos progresos del desarrollo económico aumentó durante los años 1970 y 1980 y el énfasis de política ha comenzado ahora a orientarse decididamente hacia la erradicación de la pobreza, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la participación

¹⁴ Report on the consultative meeting on UNDR0/NGO, Ginebra, 1 y 2 de marzo de 1990, oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, documento UNDR0/90/1.

¹⁵ "Acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA): Nota del Secretario General" (por la que se transmite el informe del Director General de la OMS sobre "Aplicación de la estrategia mundial de acción preventiva y lucha contra el SIDA"), documento de las Naciones Unidas A/47/289, de 6 de julio de 1992, pág. 9.

popular a nivel local. Primeramente los organismos de ayuda bilateral y posteriormente los del sistema multilateral descubrieron que las ONG se hallaban ya implantadas, con su enfoque en los contactos personales, su tradición de ayuda a las poblaciones pobres, sus planteamientos innovadores y una reputación de gestión directa de los proyectos a un costo reducido¹⁶.

27. Así pues, se reconoce cada vez más la labor de las ONG como sumamente relevante para los problemas de las poblaciones rurales y urbanas de los países en desarrollo. Esta contribución es aún más importante si se tiene en cuenta que los programas de "ajuste estructural" han reducido la función de los gobiernos en muchos países y han incrementado la presión sobre el sector privado y las ONG para que colmen la laguna consiguiente en los servicios. Además, los esfuerzos de las ONG han dado lugar a cambios importantes en las políticas y programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, debido a su especial énfasis en el impacto negativo de los programas de ajuste estructural sobre las poblaciones pobres, a las tensiones entre medio ambiente y desarrollo y a la falta general de atención a los procedimientos participativos y a las organizaciones populares en el desarrollo.

¹⁶ Brohead, Tim, "NGOs: In one year, out the other?", en "Development alternatives", op. cit., págs. 1 a 6.

Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", en ibid., págs. 145 a 159.

Lissner, op. cit., págs. 63 a 67, y

Voluntary aid for development, op. cit., págs. 18 a 37.

III. TENDENCIAS RECIENTES

28. Algunas tendencias recientes muy marcadas ofrecen una oportunidad extraordinaria de promover el logro de los objetivos internacionales de desarrollo perseguidos desde hace tiempo: colocar a las poblaciones en el centro del desarrollo, aumentar sus capacidades y conocimientos y permitirles que asuman su propio desarrollo en condiciones de autosuficiencia. A continuación se resumen cinco factores que se combinan para indicar que la nueva cooperación con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales podría contribuir a aumentar considerablemente la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar estos objetivos básicos.

29. Nuevas políticas de las organizaciones internacionales. Durante los últimos años, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han instado a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que hagan cambios importantes en sus actividades de desarrollo y aporten respuestas más dinámicas e innovadoras a las necesidades concretas de los países en desarrollo. Han señalado la necesidad de prestar mayor atención a los recursos humanos y a la asistencia a las poblaciones pobres, y más apoyo a los procesos participativos y democráticos, a los esfuerzos de fortalecimiento institucional y de las capacidades y a las estrategias y programas coordinados a fin de reforzar la capacidad nacional de liderazgo para el desarrollo y la autosuficiencia¹⁷. Los Estados Miembros han incorporado gradualmente estos temas a sus declaraciones anteriores en forma de nuevas directrices de políticas a fin de reorientar los programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

- a) Como ejemplo de prioridades tradicionales confirmadas actualmente, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) de 1979 formuló ya una enérgica declaración de política sobre el alivio de la pobreza y los procesos participativos. El Programa de Acción de la CMRADR contenía recomendaciones de acción nacional en esferas concretas y en apoyo de los esfuerzos de desarrollo rural¹⁸. Un equipo de consultores revisó el Programa de Acción en 1990¹⁹, y un grupo de tarea entre organismos así como la Conferencia de la FAO se

¹⁷ Comité de Asistencia al Desarrollo, Development Co-operation, 1986; 1987 Report, capítulo IX, diciembre de 1987; y Development Co-operation in the 1990s: 1989 report, diciembre de 1989; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.

Desafío para el Sur: informe de la Comisión del Sur, Londres, Oxford University, 1990, y

The United Nations in Development : Reform issues in the economic and social fields : A Nordic perspective : Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell International, Estocolmo, 1991.

¹⁸ Carta del Campesino: Declaración de Principios y Programa de Acción de la conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, FAO, Roma, 1981.

¹⁹ "Los Organismos de las Naciones Unidas y el Desarrollo Rural: Examen de la década posterior a la CMRADR y programa para el futuro", (apéndice A, C91/19-Sup.1), FAO, Roma, agosto de 1991.

mostraron de acuerdo con las conclusiones del equipo de revisión en el sentido de que los principales objetivos de

- b) En su resolución 44/211 de 1989, sumamente detallada y orientada a la acción futura, la Asamblea General de las Naciones Unidas propugnó una :reforma de las actividades operacionales del sistema para el (desarrollo, incluida una mayor coherencia y nuevos enfoques más orientados hacia los programas en el plano nacional. En la resolución se citaba la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas nacionales, los recursos humanos y la autosuficiencia, y de promover al máximo el desarrollo participativo²⁰.
- c) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha introducido importantes cambios en sus políticas y programas, según se examina en los capítulos siguientes. Su Consejo de Administración ha: insistido en que el PNUD y sus organismos de ejecución deben promover la autosuficiencia en el marco de los planes y prioridades nacionales, y ha propugnado estrategias para fortalecer las capacidades nacionales como cuestión prioritaria en seis esferas, la primera de las cuales es "'la erradicación de la pobreza y la participación popular en el desarrollo"²¹.
- d) La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000) fue proclamada por la Asamblea General en 1990. La Estrategia alienta a los países a mejorar la condición humana y la participación de todos los hombres y mujeres en la vida política y a promover un desarrollo que reduzca la pobreza, fomente la utilización de los recursos humanos, y sea: racional y sostenible desde el punto de vista del medio ambiente²².
- e) La "Declaración de Arusha", apoyada por la Conferencia de Ministros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa en 1990,]pedía a todos los participantes en el desarrollo de Africa que]promoviesen cambios importantes a todos los niveles de la sociedad africana a fin de crear las condiciones para una participación popular efectiva de la población y sus organizaciones, apoyar la gestión del desarrollo endógeno y las capacidades de gestión y promover la democratización de los procesos de desarrollo y formación de consenso²³.

²⁰ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo", resolución 44/211 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989.

²¹ "Quinto ciclo de programación", decisión 90/34 del Consejo de Administración del PNUD de 23 de junio de 1990.

²² "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, resolución 45/199 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1990.

²³ "Carta Africana de Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación (Arusha, 1990)", documento de la CEPA E/ECA/CM.16/41 (y documento del ECOSOC E/1990/42), páginas 101 y 102 y E/ECA/CM.16/11, 1990.

- f) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) definió en febrero de 1992 nuevas orientaciones programáticas que otorgaban un lugar predominante a la lucha contra la pobreza. La UNCTAD creó con este fin una nueva Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza, orientada a la acción, primer organismo intergubernamental de carácter mundial centrado exclusivamente en la cuestión del alivio de la pobreza²⁴.
- g) En 1992, el Banco Mundial publicó una directiva en la que se declaraba que "la reducción sostenible de la pobreza es el objetivo primordial del Banco" y "el punto de referencia para evaluar nuestra actuación como institución de desarrollo"²⁵.
- h) En julio de 1992 el Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) presentó recomendaciones en las que se propugnaban nuevas políticas y directrices aplicables a todo el sistema para la erradicación de la pobreza. En el plano nacional, la declaración citaba la erradicación de la pobreza como componente fundamental del desarrollo sostenible y centrado en los seres humanos. Se propugnaba, cuando así lo decidiesen los gobiernos, el desarrollo de una estrategia común específica para contribuir a mitigar la pobreza, que promoviese vínculos con otras organizaciones de desarrollo, incluidas las organizaciones no gubernamentales. La declaración instaba asimismo a todas las instituciones competentes a que promoviesen la participación popular a nivel nacional, regional y local en la planificación del desarrollo y en los proyectos y programas para reducir la pobreza²⁶.

30. Nuevo clima internacional. Con el fin de la guerra fría y de la rivalidad entre las superpotencias que dominó las relaciones internacionales durante 45 años, y el énfasis en la interdependencia y el desarrollo sostenible puesto de relieve en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Brasil en junio de 1992 se crearon nuevas oportunidades de cooperación mundial: hay quien dice que el período actual podría ser tan trascendental como lo fue la revolución industrial hace más de 200 años. El léxico de las relaciones internacionales y del desarrollo contiene muchas frases nuevas o redescubiertas: "participación popular", "democratización", "fortalecimiento institucional", "sostenibilidad", "privatización", "perfeccionamiento de los recursos humanos", "tecnologías alternativas", y "lucha contra la pobreza". Todos estos factores revelan un énfasis mucho mayor precisamente en el tipo de "proyectos populares" que las ONG llevan a cabo con más eficacia.

²⁴ "Programa de trabajo de la Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza", primer período de sesiones, documento de la UNCTAD TD/B/CN.2/4, de 25 de enero de 1993.

²⁵ Poverty reduction, operational Directive 4.15 (que ha de interpretarse juntamente con el Poverty reduction handbook), Washington, D.C., 1992.

²⁶ "Declaración de clausura del Presidente del Consejo Económico y Social sobre la serie de sesiones de coordinación del Consejo" en "Informe del Consejo Económico y Social", documento de las Naciones Unidas A/47/3 de 21 de septiembre de 1992, págs. 118 y 119.

31. Las ONG como importantes asociados en el desarrollo. A medida que los organismos multilaterales cambian la orientación de sus programas y prioridades en los países de desarrollo para situarlos a nivel de la comunidad, descubren que las ONG locales ya se muestran muy activas sobre el terreno. Su actuación en Africa,, Asia, América Latina y el oriente Medio ha sido muy dinámica en años recientes.. Aunque no existe, ni sería posible, una enumeración mundial, la situación en algunos países constituye una indicación clara del gran número, diversidad y rápido creciente de las ONG del sur y de las organizaciones comunitarias:

- a) Bangladesh: 1.200 organizaciones de desarrollo independiente establecidas desde 1971;
- b) Brasil: 1.300 asociaciones de vecinos en San Pablo únicamente;
- c) India: El número de organizaciones independientes de desarrollo se estima en 12.000;
- d) Indonesia: 600 agrupaciones independientes de desarrollo cooperan en la protección ambiental;
- e) Kenya: hasta 25.000 agrupaciones de mujeres con más de 600.000 miembros, un aumento de casi un séxtuplo desde 1980-1988;
- f) México: un movimiento masivo de comunidades urbanas desarrolla gran actividad en los barrios de tugurios de las principales ciudades;
- g) Filipinas: De 3.000 a 5.000 comunidades cristianas de base como centro de coordinación de la acción local;
- h) Zimbabwe: pequeñas agrupaciones de agricultores con unos 400.000 miembros aproximadamente, el 80% de los cuales son mujeres²⁷.

32. Las ONG del sur se han desarrollado con gran rapidez por diversas razones. La difícil situación económica mundial del último decenio y el gran número de personas que viven en la pobreza absoluta les han obligado a organizarse para sobrevivir. La necesidad urgente de dar un nuevo enfoque al desarrollo ha hecho que se preste más atención a las iniciativas a nivel local. Y la aparición de sociedades más abiertas y participativas en países que atraviesan importantes transformaciones políticas y económicas contribuye en medida considerable a la formación de ONG.

33. Estas; circunstancias generales y las nuevas políticas y enfoques en favor del desarrollo ya señalados, han contribuido a que las ONG se conviertan en asociados más importantes y asuman gradualmente una función de liderazgo a nivel de la comunidad. Aunque todavía deben realizar una árdua labor para afirmar su reconocimiento por las comunidades locales y mostrar un balance de resultados positivos, las ONG del sur se han

²⁷ Durning Alan B., Action at the grassroots: Fighting poverty and environmental decline, Worldwatch Paper 88, Worldwatch Institute, enero de 1989, pág. 10.

granjeado ya un nuevo e importante apoyo por parte de las ONG del norte así como de los donantes de ayuda y de sus propios gobiernos²⁸.

34. Influencia creciente de las ONG del norte. Sólo una proporción muy pequeña de las ONG de los países desarrollados se preocupa del desarrollo internacional. La OCDE observa, por ejemplo, que sólo unas 100 de las aproximadamente 150.000 organizaciones voluntarias británicas están orientadas principalmente al desarrollo. Además, si bien en los países miembros de la OCDE hay unas 4.000 ONG que se ocupan del desarrollo registradas oficialmente, se estima que sólo unas 200 aportan casi el 75% de las donaciones totales a los países en desarrollo²⁹.

35. Durante el último decenio, estas grandes ONG del norte no sólo se han convertido en importantes participantes de los programas de asistencia humanitaria, sino que se han mostrado cada vez más activas también en los programas en desarrollo, con especial énfasis en los "proyectos de participación popular" en pequeña escala entre los sectores más pobres de las sociedades de los países en desarrollo, un rápido aumento de los acuerdos de cofinanciación con otras organizaciones de desarrollo, y un apoyo cada vez mayor a las actividades conjuntas con ONG del sur.

36. La expansión del papel de las ONG del norte queda demostrada por el crecimiento de su financiación: los recursos para el desarrollo de las ONG del norte han aumentado sin cesar, desde unos 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1970 a más de 6.000 millones en 1988, unos dos tercios de los cuales aproximadamente procede de aportaciones privadas y el resto de ayuda oficial de los gobiernos. Esta suma excede considerablemente de la facilitada por el sistema de las Naciones Unidas (excluida el grupo del Banco Mundial), y representa el 10% aproximadamente de la ayuda oficial total prestada a los países en desarrollo³⁰.

37. Actividades en curso. Los nuevos enfoques destinados a promover una cooperación mucho más estrecha y eficaz con las ONG en las actividades operacionales son algo más que una idea bien intencionada de actuar en una fecha futura indeterminada. El cambio de la orientación de la labor de las ONG y las nuevas exigencias en cuanto a su actuación (según se ha señalado antes) han provocado un aumento considerable de las evaluaciones, seminarios y esfuerzos en cooperación entre la comunidad de ONG. Se ha observado un nuevo fortalecimiento de las actividades y redes de ONG del sur, y una búsqueda de nuevas estrategias y relaciones de colaboración entre las ONG del sur y del norte. Las organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo también han ampliado sus relaciones y programas operacionales con las ONG a un ritmo acelerado. En el resto del presente informe se procede a un examen inicial de estas oportunidades, actividades, problemas y procesos.

²⁸ Drabek, Anne Gordon, "An overview of the issues", en "Development alternatives": The challenge for NGO" op.cit, págs. x y xi, y Hill, Tony, "Northern NGO and Africa's development: Background, issues and challenges", documento para el Abuja Workshop on Mobilizing the Informal Sector and NGO for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3 a 7 de diciembre de 1990, págs. 8 a 15.

²⁹ Voluntary aid for development, op. cit, pág. 16. 30/ Hill, op. cit.

³⁰ Hill, op. cit.

IV. PROCESOS DE COOPERACION Y POLITICAS A NIVEL NACIONAL

38. El ámbito nacional constituye el foco de la asociación operacional con las organizaciones no gubernamentales. En el presente capítulo se examinan algunas consideraciones importantes por lo que respecta a la estructura y política con respecto a. las relaciones entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, entre los gobiernos huéspedes y las organizaciones no gubernamentales y entre las organizaciones no gubernamentales del norte y del sur. En el capítulo VI se examinan por separado cinco cuestiones concretas con respecto a la gestión de la cooperación operacional a nivel nacional, en parte para no recargar este capítulo y en parte también por referirse a la cooperación con las organizaciones no gubernamentales a otros niveles examinados en el capítulo V.

39. Como se ha señalado en el capítulo III, los Estrados Miembros están instando a. las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que hagan un uso mucho mayor de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales como parte de los programas participativos "centrados en la persona", de la ejecución de los proyectos a nivel nacional y del alivio de la pobreza a nivel de la comunidad en los países en desarrollo. Dos nuevos informes de la DCI ponen de relieve este énfasis nuevo y enérgico en las actividades a nivel nacional. El primero, un extenso análisis de los esfuerzos de descentralización, pone de relieve que, tras varios años de debate, se observan ahora importantes iniciativas en favor de una mayor capacidad operacional y una mayor delegación de autoridad sobre el terreno³¹. El segundo informe destaca que las nuevas realidades políticas, de desarrollo y humanitarias exigen que las operaciones sobre el terreno del sistema sean más coherentes y eficaces y que respondan mejor a la situación y a las necesidades del país huésped³².

40. En respuesta a este creciente énfasis en los programas a nivel popular, muchos organismos del sistema de las Naciones Unidas, están ahora reorientando sus actividades, de una cooperación operacional puntual y limitada con las organizaciones no gubernamentales a una escala de actividades más amplia, y reevaluando y revisando las actividades tradicionales en respuesta a las nuevas directrices de política y a las nuevas oportunidades. En esta situación de transición, no resulta muy útil un análisis de todas las actividades actuales de las organizaciones. Por ello, los capítulos siguientes se centran en los nuevos enfoques y en la experiencia reciente de algunos organismos que podría ser útil para otros organismos o estimularlos a adoptar ellos mismos nuevos enfoques.

A. La cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no Gubernamentales

41. La cooperación del sistema de Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales en un país se concentra en tres grandes esferas, aparte de las cuestiones de gestión que se examinarán en el capítulo VI: un proceso de programación participativa; descentralización/delegación de autoridad y responsabilidades; y directrices operacionales. (Las organizaciones deben considerar también su función con respecto a los

³¹ "Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas", parte I y II, JIU/REP/92/6, diciembre de 1992.

³² "Representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: un criterio más unitario", JIU/REP/92/8, febrero de 1993.

gobiernos huéspedes y las ONG, y con las ONG del sur y del norte según se examina en las secciones B y C más adelante.)

1. Proceso de programación participativa

42. Se reconoce cada vez más que las actividades de desarrollo en un país no pueden consistir en un mosaico de proyectos individuales ejecutados por una amplia gama de organismos extranjeros y nacionales. La Asamblea General, en su resolución 44/211, destacó la necesidad de un "enfoque programático". Como no se disponía de una definición clara, el PNUD procedió a celebrar consultas e informó sobre esta cuestión en 1992³³. El PNUD destacó que el "programa" en cuestión debía consistir en un programa y un proceso cuidadosamente concebidos, dirigidos y ejecutados a nivel nacional, con el apoyo de organismos externos. Esto significa no sólo que las autoridades nacionales (gubernamentales o de otro tipo) deben desempeñar un papel social en este proceso, sino también que éste debe ser multisectorial en su enfoque, atento a las limitaciones operacionales, sensible y flexible en su aplicación, y centrado en su impacto más que en los insumos o incluso en los resultados.

43. En un capítulo del informe de la DCI de 1992 sobre cooperación operacional más estrecha con las instituciones financieras multilaterales se resumía el nuevo enfoque de política propugnado por los órganos directivos distintos de las organizaciones de desarrollo así como las recientes evaluaciones a fondo de la experiencia del desarrollo. Estas nuevas políticas instan a los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones del desarrollo a:

- a) trabajar de forma mucho más eficaz y en colaboración a nivel nacional;
- b) actuar como verdaderos organismos de "desarrollo", más que como organismos de "prestación de asistencia";
- c) analizar y evaluar las necesidades locales de desarrollo mucho más atentamente antes de intervenir;
- d) elaborar estrategias nacionales y sectoriales y entablar un diálogo de política en vez de incurrir en la antigua "proyectitis";
- e) cambiar en general la orientación de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional, dando mucho mayor énfasis a la ejecución y apoyo nacionales a fin de promover el liderazgo del gobierno huésped; y
- f) fortalecer las capacidades e instituciones nacionales y promover al máximo la participación popular en el desarrollo³⁴.

44. Se trata de una tarea ingente. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas está comenzando a responder a estas necesidades. En un

³³ "Enfoque programático: informe del Administrador", documento del PNUD DP/1992/46, 27 de marzo de 1992.

³⁴ "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales", parte I, "Problemas de eficiencia e innovación"; parte II "Ejemplos de nuevos enfoques", Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/92/1, parte I, párrs. 24-44, y documento del ECOSOC E/1993/18, 23 de febrero de 1993 y Add. 1 y 2.

informe de las Naciones Unidas de 1992 se analizaban las políticas y actividades del sistema así como las nuevas medidas encaminadas a la erradicación de la pobreza, el apoyo a los grupos vulnerables y el mejoramiento de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural. En el informe se examinaban con algún detalle las cuestiones de coordinación y los esfuerzos entre organismos. Asimismo se ponía de relieve la necesidad de intensificar la coordinación y los procesos de consulta a nivel nacional y de desarrollar de alguna forma un marco de acción coherente para todo el sistema en la esfera de la erradicación de la pobreza³⁵.

45. Los enfoques del sistema de las Naciones Unidas por lo que respecta a los nuevos procesos de programación participativa y la inclusión en los mismos de las ONG se encuentran pues en una situación de extrema fluidez. Los inspectores presentan en esta sección únicamente algunos ejemplos importantes de los diferentes enfoques adoptados: el proceso de un organismo bien establecido en un país determinado (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el Brasil); las nuevas directrices estratégicas de programación de otro organismo (el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)); la elaboración de una estrategia nacional de seguridad alimentaria en varios países (FAO); un enfoque entre organismos en un pequeño país (cinco organismos en Mauricio); y los esfuerzos en colaboración de diversos organismos a nivel de subprogramas y proyectos.

46. La presente sección concluye con la importante observación de que las ONG tienen también sus propios objetivos y enfoques programáticos, y que la cooperación para la formulación de programas a nivel nacional no debe ser un proceso unilateral. Es importante que los organismos de las Naciones Unidas compartan sus experiencias en esta esfera clave entre sí y con las ONG, a fin de promover este proceso.

47. Las experiencias del UNICEF en el Brasil durante el período de 1964-1990 parecen reflejar las últimas ideas en cuanto a cuál debe ser el enfoque programático participativo a nivel nacional, en el que la cooperación sumamente activa con las ONG desempeña un papel clave³⁶. El nuevo enfoque programático en el Brasil implica la movilización de las instituciones y recursos nacionales para la infancia en forma catalizadora, en vez del enfoque tradicional de apoyar unos cuantos programas en algunas esferas concretas. Esta idea refleja el concepto de una "Gran Alianza" que el UNICEF adoptó en 1987 para movilizar a todos los aliados posibles a fin de mejorar la situación de los niños del mundo. Aunque esta experiencia particular responde a la situación concreta del Brasil, sus principales aspectos parecen muy pertinentes para otras iniciativas de programación participativa a nivel nacional del propio UNICEF y de otros organismos en el decenio de 1990.

48. La nueva estrategia se negoció y acordó entre el UNICEF y el Gobierno del Brasil para 1987-1990 y de nuevo para 1990-1995. Incluye el mandato concreto de llegar directamente al público en general y de promover la movilización social. Entre sus principales características figuran las siguientes:

³⁵ Políticas y actividades relativas a la prestación de asistencia para la erradicación de la pobreza y el apoyo a los grupos vulnerables, incluida la asistencia durante la ejecución de programas de ajuste estructural: informe del Secretario General, documento de las Naciones Unidas E/1992/47 de 26 de mayo de 1992.

³⁶ The UNICEF Brazil country programme reader, UNICEF, diciembre de 1990.

- a) la determinación de las líneas de acción más eficaces para ayudar a las mujeres y a los niños y formular una serie de objetivos claros en cada esfera;
- b) superar la cooperación tradicional con algunos organismos gubernamentales y ONG a fin de movilizar y aprovechar al máximo la contribución del mayor número posible de agrupaciones, y constituir alianzas en torno a objetivos y metas comunes;
- c) desarrollar una estrategia basada en un análisis continuo de la situación a fin de responder a los nuevos acontecimientos y oportunidades, teniendo en cuenta los datos e indicadores pertinentes, los objetivos concretos, las propuestas de acción y la movilización de la opinión y el apoyo con respecto a cuestiones críticas;
- d) cooperar con los asociados -gobiernos a todos los niveles, ONG, movimientos populares, medios de comunicación, el sector privado, y el público en general- e identificar los aliados y oportunidades más eficaces para lograr los objetivos concretos.

49. El ejemplo del Brasil incluye estudios de casos y monografías sobre algunos componentes clave de la nueva estrategia programática nacional, incluidos los siguientes:

- a) Análisis de situación - la función del análisis continuo de la situación en el marco de la estrategia y la experiencia al respecto, y la labor de cooperación para establecer un sistema nacional de seguimiento de los indicadores sociales sobre las mujeres y los niños;
- b) Movilización social - la función y el proceso de movilización social a fin de ayudar a los grupos vulnerables a niveles diferentes que se complementen mutuamente;
- c) Consecuencias administrativas - recursos humanos administrativos y financieros necesarios para aplicar una estrategia de "respuesta rápida" mediante un uso intensivo de computadoras, inversión en capacitación y motivación del personal, y utilización adecuada de personal a corto plazo para responder a las nuevas oportunidades programáticas tratando de "hacer más con menos recursos".

50. El FNUAP, otro organismo con una larga experiencia de colaboración operacional con las ONG, ha publicado recientemente directrices sobre revisión de programas y formulación de estrategias no sólo para su personal y otros organismos y donantes sino también para algunas ONG seleccionadas³⁷. El objetivo de las directrices es establecer un marco estratégico para un programa nacional, y las nuevas directrices se basan en la experiencia adquirida durante más de 40 ejercicios realizados con arreglo a un conjunto preliminar de directrices.

51. Uno de los capítulos de las directrices sobre el desarrollo de estrategias nacionales y sectoriales incluye una sección completa sobre las ONG en el que se pone de relieve la función pionera e innovadora de las ONG en los programas de población y su especial importancia para sensibilizar al público y promover la participación de la comunidad. A

³⁷ Guidelines for Programme Review and Strategy Development (PRSD), FNUAP, documento UNFPA/CM/92/6, de 22 de enero de 1992.

fin de asegurar un papel más eficaz a las ONG, las directrices mencionan la necesidad de que participen en la fase inicial de la elaboración de estrategias y planificación de los programas. En esta sección se esbozan brevemente las consideraciones más importantes en relación con los siguientes epígrafes:

- a) Fase preparatoria.
 - i) definición y clasificación de las ONG;
 - ii) políticas gubernamentales con respecto a las ONG;
 - iii) función y contribución de las ONG;
 - iv) esferas y mecanismos de colaboración de las ONG;
- b) Fase de misión.
 - i) revisión del programa;
 - ii) elementos de la formulación de estrategias:
 - a) definición de la función de las ONG;
 - b) delimitación de las esferas de colaboración;
 - c) insumos de apoyo para la promoción de las ONG.

52. Desde 1989, la FAO ha venido prestando ayuda a algunos Estados Miembros para formular estrategias y programas de acción nacional de carácter amplio en materia de seguridad alimentaria. Se trata de un proceso sumamente participativo en el que intervienen múltiples agrupaciones incluidas las ONG en un proceso de diálogo que puede durar hasta un año y en el que los proyectos de programa se formulan, discuten y finalmente se someten a los gobiernos interesados. La experiencia de la FAO indica que las ONG pueden hacer una contribución sumamente importante a este proceso, y en los programas nacionales propuestos se recomienda invariablemente que las ONG participen plenamente en el proceso de ejecución.

53. Un nuevo enfoque sumamente interesante y específico de la labor de programación conjunta de las Naciones Unidas con las ONG en un país es el que se refleja en un documento de debate de agosto de 1992 de la isla Mauricio. Aunque la cooperación resulta evidentemente mucho más fácil de organizar en países pequeños, el caso de Mauricio constituye un ejemplo útil del tipo de marco y enfoque sistemático que pueden adoptar las actividades de cooperación entre organismos con las ONG. En Mauricio, los organismos decidieron revisar su experiencia pasada y prestar apoyo a las ONG a fin de determinar posibles acciones futuras. En el informe se examinaban las seis medidas siguientes (las tres primeras ya adoptadas y las tres últimas propuestas) como base para una acción más coordinada entre organismos.

- a) Evaluar la experiencia en Mauricio con las ONG en los últimos cinco años, incluidos los niveles de apoyo financiero prestado, los objetivos y las ONG que habían recibido apoyo de cinco organismos del sistema de las Naciones Unidas en siete esferas programáticas diferentes (infancia, planificación familiar, discapacitados, medio ambiente, analfabetismo, actividades culturales, y varios).

- b) Documentar las ONG que desarrollan actividades en la isla Rodrigues e identificar las que cooperan en el desarrollo social, educativo y de la comunidad, y discutir con ellas la posibilidad de establecer un foro de ONG y hacer planes para recabar su opinión sobre las necesidades y temas que podrían discutirse en este foro.
- c) Analizar el apoyo prestado en el pasado por el sistema de las Naciones Unidas a las ONG en la isla Rodrigues a fin de sostener la capacidad de sus recursos humanos y contribuir a aplicar sus programas de desarrollo en cuatro esferas concretas.
- d) Asesorar acerca de la solicitud de una organización de ONG de servicios sociales de la isla Rodrigues pidiendo apoyo de las Naciones Unidas para el fortalecimiento institucional, incluida en particular la inclusión de un proyecto del UNICEF de capacitación a nivel popular y de varios proyectos en pequeña escala del Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- e) Diseñar un documento de proyecto para su financiación por el sistema de las Naciones Unidas a fin de ofrecer un apoyo más concertado a las ONG, incluido el posible nombramiento de un especialista en desarrollo de la comunidad altamente capacitado de los VNU como asesor principal para este proyecto.
- f) Ayudar al PNUD y a otros organismos a elaborar una estrategia con respecto a las ONG para el quinto ciclo de programación en Mauricio, que incluya los siguientes aspectos:
 - i) coordinación del apoyo financiero del sistema de las Naciones Unidas, incluida la identificación, financiación y seguimiento de los proyectos seleccionados;
 - ii) establecimiento de un fondo de capacitación para el fortalecimiento de la capacidad, compuesto por igual de representantes del sistema de las Naciones Unidas y de las ONG;
 - iii) establecimiento de un fondo de capacitación para el fortalecimiento de la capacidad, utilizando a las ONG locales con más experiencia para que capaciten a las ONG con menos experiencia³⁸.

54. También se ha puesto de relieve la necesidad de una mayor colaboración a nivel de los programas y de los proyectos, según se señala en el documento de la OPS sobre las ONG³⁹. "Los Estados Miembros deberían tomar medidas... para fortalecer la colaboración a nivel nacional e identificar las alianzas necesarias para una cooperación efectiva a nivel local, de aldea y de distrito" (OMS 1985). "Los proyectos de las ONG deberían ser sus proyectos, aunque el UNICEF las ayude y apoye... debe comprenderse y respetarse el deseo de las ONG de mantener su propia

³⁸ "UN System and NGOs in Mauritius and Rodrigues", Occasional papel N°1, oficina del Coordinador Residente, Actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en Mauricio y Seycheles, Port Louis, Mauricio, 25 de agosto de 1992.

³⁹ "Non-governmental organizations (NGOs)", op. cit. págs. 41 y 42.

identidad" (UNICEF 1987). "En una circular reciente... se insta a los organismos de ejecución tradicionales del PNUD a que subcontraten con las ONG los servicios especializados, incluido el diseño de los proyectos" (PNUD, 1988). "... La fase del proyecto de adopción de decisiones relativas a los proyectos en que mejor puede aprovecharse la particular experiencia de las ONG es la de planificación y diseño" (Banco Mundial, 1989).

55. Sin embargo, en la práctica, lograr la participación popular es una tarea compleja y difícil. Es mucho más complicada que el simple nombramiento de un comité consultivo local. Cada organismo debe dominar el proceso por sí mismo. Sin embargo se ha acumulado una cantidad considerable de excelente material analítico, desde el nivel de los programas hasta el de las actividades cara a cara a nivel de la comunidad, según se indica en los ejemplos siguientes.

- a) El Banco Mundial y las ONG, reconociendo que el apoyo a la participación popular en los proyectos de desarrollo en gran escala es un proceso difícil sin una amplia experiencia previa, han iniciado un proceso de investigación y aprendizaje que durará varios años para determinar cómo pueden el Banco y los gobiernos prestatarios promover eficazmente }a participación popular en operaciones apoyadas por el Banco (véase más adelante el capítulo V.B).
- b) Una evaluación de la experiencia en cinco países africanos con la aplicación del "iniciativa de Bamako" de 1987, destinada a movilizar recursos para aumentar la calidad de los servicios sanitarios mediante . 'La financiación y participación nacional, reveló muchos aspectos positivos, pero concluyó también que seguía siendo necesario definir la participación de la comunidad con más precisión, identificar lo que se podía conseguir realísticamente y determinar qué otras medidas exigía la Iniciativa para garantizar su viabilidad⁴⁰.
- c) La FAO ha preparado numerosos análisis sobre lo que contribuye (y lo que no contribuye) a promover la participación popular en el desarrollo rural, que abarcan más de un decenio y llegan hasta la actualidad⁴¹. El programa CNCH/AD también ha cambiado

⁴⁰ Experience to date of implementing the Bamako Initiative: A review and five country case studies, Dpt. of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, financiado por DANIDA; Ministerio de Relaciones Exteriores, Noruega; ODA, OSDI, UNICEF y OMS, sin fecha.

⁴¹ International FFHC/AD Consultation, Roma 8-11 de diciembre de 1980, "Report", Capitulo V, "NGO support to rural people's organizations in developing countries", documento de la FAO DDA: FFHC/AD/80-REP,

Breaking barriers: A South Asian experience of training for Participatory development, por Kamla Bhasin, ffhc/ad: experiences and results N° 11 FAO, Roma 1983

NGO casebook on small scale irrigation in Africa, ed. por Richard Carter, AGL/MISC/15/89, FAO, Roma 1989 y

"Success and failure in fishermen's organizations", por P.J.Meynell, documento de la FAO FIIT/C819, FAO, Roma, enero de 1990.

de orientación, de la cooperación básica, los proyectos y los esfuerzos de información con las ONG en los años sesenta, pasando por un mayor énfasis en los programas, colaboración y sostenibilidad en los años setenta y ochenta, hasta los actuales esfuerzos en cooperación con las ONG para promover el diálogo y la formación de redes, la investigación y los estudios especiales, el intercambio de experiencias la capacitación e información y la documentación. Además, en 1991, la Conferencia de la FAO aprobó un amplio Plan de Acción sobre participación popular en el desarrollo rural que pone de relieve la creciente importancia de las ONG y contiene muchas propuestas detalladas de acción para aumentar la participación⁴².

- d) Una resolución adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo en 1987 llegó a la conclusión de que era esencial que las actividades de cooperación técnica de la organización Internacional del Trabajo (OIT) garantizaran la participación activa de las poblaciones interesadas. Al margen de su cooperación con las organizaciones de empleadores y de empleados, hacía un llamamiento a la OIT para que formulase una estrategia destinada a promover al máximo la participación de los sectores más pobres de la población en los países en desarrollo. Un informe de 1991 financiado por un grupo de trabajo entre organismos sobre participación popular, presidido por la OIT, resulta particularmente útil. Ofrece una interpretación detallada, más clara y más concreta de la metodología para promover la participación popular destinada a los profesionales del desarrollo, y examina una amplia gama de experiencias en genuinos intentos de promover la participación popular en proyectos de desarrollo rural⁴³.
- e) Los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) han venido formulando nuevas estrategias para movilizar los recursos humanos, en particular los nacionales, en apoyo de iniciativas basadas en la comunidad a raíz de una decisión del Consejo de Administración del PNUD de 1992 en la que se instaba al Administrador a seguir esta forma de proceder⁴⁴;
- f) El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) publicó un extenso análisis de las causas y consecuencias de la pobreza rural en el mundo en 1992. Este informe mencionaba la promoción de la participación popular como requisito esencial de la prestación de servicios y recursos para el perfeccionamiento de los recursos humanos, la participación popular entendida como un

⁴² "Plan de Acción sobre participación popular en el desarrollo rural", Conferencia de la FAO, documento de la FAO C/91/22, agosto de 1991.

⁴³ Oakley, Peter et al., Projects with people: The practice of participation in rural development, preparado con el apoyo financiero de la FAO, el UNIFEM y la OMS, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1991.

⁴⁴ "The role of UNV in the 1990s: A community participation framework" y Catalyzing community-based resource management: Lessons from the local level", documento de referencia para la Tercera Reunión Intergubernamental (IGM), Katmandú, Nepal, 1 a 6 de diciembre de 1991, VNU, PNUD, noviembre de 1991, y

"Voluntarios de las Naciones Unidas", decisión 92/35 del Consejo de Administración del PNUD, de 26 de mayo de 1992.

medio y un fin del desarrollo, y la necesidad de mejorar la cooperación a fin de dar a las poblaciones rurales pobres un papel destacado en los esfuerzos de desarrollo⁴⁵.

- g) Un Comité entre organismos sobre desarrollo rural integrado para Asia y el Pacífico inició un programa de acción de dos años en 1988 a fin de promover el desarrollo rural participativo en la región. Las reuniones de estudio celebradas en 1988 y 1989 evaluaron las actividades llevadas a cabo y las lecciones aprendidas en cuatro países en que se había aplicado el programa⁴⁶.
- h) El PNUD ha distribuido diversos documentos para su examen entre todas las organizaciones sobre la integración de los enfoques participativos en las actividades y análisis operacionales⁴⁷. Estos documentos se utilizaron en particular en un seminario del PNUD sobre participación popular en Bangladesh, celebrado en octubre de 1992, en el que participaron funcionarios de la Sede y de las oficinas exteriores del PNUD, y expertos del exterior, incluidas las ONG.
- i) Las propias ONG han prestado una atención creciente a la promoción de la participación popular en el contexto más amplio de la asociación entre donantes y ONG, y han realizado sus propias evaluaciones de programas concretos⁴⁸.
- j) Un número reciente del boletín de las NGO Management Network pone de relieve los esfuerzos personales para fortalecer a la participación popular. Contiene documentación, análisis y debates sobre la naturaleza y responsabilidades complejas de los "animadores" es decir, personas que se encuentran en primera línea y catalizan el espíritu de desarrollo, y la necesidad de mejorar la cooperación a fin de dar a las poblaciones rurales

⁴⁵ The state of world rural poverty: An inquiry into its causes and consequences, by Jazairy Idris, Alamgir, Mohiuddin, y Panuccio, Theresa, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, publicado para el FIDA por New York University Press, Nueva York, 1992.

⁴⁶ Participatory rural development in selected countries, Interagency Committee on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific, Naciones Unidas, Bangkok, 1990.

⁴⁷ "Grassroots participation, Defining new realities and operationalizing new strategies", documento de debate del PNUD, sin fecha, y

"Effective support of grassroots participation within large donor organizations", por Paula Donnelly-Roark, junio de 1992.

⁴⁸ Fernández Myrada, Aloysius P., "NGOS in South Asia: People's participation and partnership", en "Developing alternatives", op. cit., págs. 39 a 49,

"Co-operation: Working toward partnership", capítulo 7, en Brodhead et al. op. cit., págs. 119 a 141, y

Helping fisherfolk to help themselves: A study in people's participation, Bay of Bengal Programme for Fisheries Development, Affiliated East-West Press (P) Ltd., Nueva Delhi, 1990.

pobres un papel destacado en los esfuerzos de desarrollo la autosuficiencia popular en las actividades colectivas de la población en favor del desarrollo social⁴⁹.

56. Una última observación importante que debe hacerse acerca de los procesos de programación participativa es que constituyen en gran medida un esfuerzo mutuo. Del mismo modo que los organismos multilaterales deben promover su programación por países y darle un carácter más participativo, así también las ONG deben revisar sus objetivos y sus métodos. En vez de actuar únicamente como intermediarios financieros y/o operar exclusivamente a nivel básico del proyecto, ahora deben adoptar para su trabajo un enfoque mucho más estratégico. Es decir que deben reconocer la complejidad de los programas de desarrollo; tratar de definir una función clara para las ONG en estos programas; procurar llegar a un número mayor de gobiernos, donantes y otras ONG asociadas; y establecer objetivos a largo plazo; y concentrarse en estos objetivos y en el impacto de sus actividades de desarrollo⁵⁰.

57. El Banco Mundial ya está respondiendo a esta necesidad. El Banco ha tratado de establecer fondos de desarrollo social/económico o fondos de inversión en diversos países. Algunos de estos fondos han procurado promover la planificación estratégica interinstitucional como proceso clave para aumentar la participación de las ONG locales y especializadas en la identificación, diseño, evaluación y ejecución de los programas, y para colaborar en la formulación de futuras "macro" políticas que afectan al desarrollo del sector informal. Un Fondo Social de Emergencia iniciado en Bolivia en 1986 recaudó de los donantes 180 millones de dólares de los EE.UU. para promover el desarrollo local a través de actividades diseñadas y ejecutadas por los municipios, agrupaciones locales y ONG. Este Fondo fue el primero de más de 20 programas similares, que se espera permitan a las organizaciones multilaterales, gobiernos y ONG cooperar de manera mucho más sistemática⁵¹.

2. Delegación/Descentralización

58. La programación participativa es un elemento clave de la labor de desarrollo social a nivel de la comunidad, en cooperación con las ONG. La delegación/descentralización es otro elemento clave. A medida que el énfasis se desplaza hacia los "programas populares" y la cooperación sobre el terreno, los organismos deben responder con una acción más eficaz y de apoyo a nivel nacional. El nuevo énfasis de política, conforme a la resolución 44/211 de la Asamblea General, en la delegación y descentralización, así como la ejecución nacional, la participación local y otros factores señalados en los dos nuevos informes de la DCI mencionados anteriormente, todo ello pone de relieve las nuevas responsabilidades y tareas de los representantes de los organismos sobre el terreno.

⁴⁹ "The social animator: Catalyzing self-reliance", NGO Management, enero-marzo de 1992, N° 24, págs. 13 a 43.

⁵⁰ "Summary: Making a difference", capítulo 9 in Brodhead et al., op. cit., págs. 145 a 156.

⁵¹ Henning, Christopher J., "NGOs inter-institutional strategic planning", documento para el seminario sobre "Practical modes of co-operation", 21 a 24 de mayo de 1991, Mauloff, Alemania, organizado por el Institute of Cultural Affairs International.

59. La cooperación a nivel nacional con las ONG y con agrupaciones comunitarias impone algunos nuevos requisitos especiales. Los representantes de los organismos deberían:

- a) desarrollar en sus programas un conocimiento general de las posibilidades, procesos y mecanismos de participación;
- b) desarrollar un conocimiento más estrecho de los valores, prácticas, actitudes y culturas del país en que están destacados, como base de un esfuerzo conjunto eficaz;
- c) estar familiarizados no sólo con los funcionarios gubernamentales responsables de sus programas, sino también con las ONG o redes de las ONG adecuadas así como de los mecanismos políticas y requisitos generales que rigen la colaboración entre gobiernos y ONG.
- d) determinar la forma de verificar los conocimientos y capacidades de posibles ONG locales cuya asociación ofrezca perspectivas, a fin de contribuir a fortalecer estas capacidades, y seguir los resultados realmente obtenidos en colaboración;
- e) determinar fuentes y sistemas de información que puedan compartirse y desarrollarse en programas y estrategias conjuntos, así como las oportunidades de movilización social y difusión de información en la sociedad;
- f) determinar las posibilidades (y problemas) de financiación externa y conjunta, tanto internacional como local, en apoyo de las actividades de desarrollo social en colaboración;
- g) definir la forma de hacer frente a la creciente dispersión geográfica de las actividades populares a nivel de las aldeas, pueblos y distritos del país, en vez de centrarse en la capital/oficina gubernamental, como se hacía en la mayoría de los proyectos anteriores de cooperación técnica;
- h) reconocer que debe dedicarse un tiempo considerable a establecer y mantener relaciones y diálogo personales a fin de garantizar la continuidad de los programas de desarrollo en cooperación a largo plazo;
- i) establecer un proceso operativo mucho más flexible y responsable, que reconozca que los programas sociales participativos pueden exigir más tiempo para fijar los objetivos y adaptarse a medida que progresan, pero que también pueden requerir un apoyo inmediato y decisivo de los organismos en momentos críticos (sin interrupciones de varios meses, en espera de una autorización de una sede mundial remota).

60. Estas múltiples tareas nuevas indican que los organismos del sistema de las Naciones Unidas deben examinar detenidamente si el personal y los conocimientos que se requieren en las oficinas de su país son los adecuados, a fin de satisfacer los nuevos objetivos de las políticas de desarrollo y cooperar más estrechamente con las ONG. En la actualidad, evidentemente, esta labor se encuentra todavía en una fase inicial. Mucho depende de las actitudes y capacidades de los gobiernos y ONG en un país determinado. Además, las oficinas de los organismos en el país se ven ya limitadas por su reducido personal y sus múltiples tareas actuales.

61. No obstante, un personal insuficiente puede ser un obstáculo grave para aumentar la eficacia de los programas a nivel de la comunidad. Los inspectores observaron, en los ocho países visitados, que la mayoría de los organismos están haciendo todo lo posible para identificar oportunidades de cooperación con las ONG, pero todavía no de una manera sistemática. En algunos países, los Representantes Residentes del PNUD y otros organismos han establecido modalidades específicas de cooperación operacional con los gobiernos y las ONG. Pero en general, el PNUD y otros organismos se consideran todavía bloqueados en una situación incómoda entre los gobiernos y las ONG, sólo tienen un acceso limitado a la comunidad de ONG, y todavía no han encontrado el tiempo o la forma de establecer nuevos procedimientos más eficaces de cooperación con las ONG.

62. A más largo plazo, parecería necesario un esfuerzo en cuatro esferas principales para facilitar este enfoque a nivel popular así como la cooperación a nivel nacional con las ONG. En primer lugar, es necesario que en la oficina en el país de cada organismo haya una persona que conozca y sea responsable de las relaciones con las ONG. Asimismo, estas oficinas deben tener incentivos y autoridad delegada para explorar y aprovechar las oportunidades de cooperación con las ONG (a reserva, una vez más, de la naturaleza y alcance de las actividades del organismo en ese país determinado y de las actitudes del gobierno y de las ONG).

63. Parece particularmente importante que, al menos en la oficina del Representante Residente/Coordinador Residente del PNUD, haya alguien responsable de las funciones e iniciativas de un centro de coordinación. Los inspectores observaron complacidos que, en la mayoría de los países visitados, en la oficina del PNUD ya había un funcionario que cooperaba activa y entusiastamente con las ONG. Desgraciadamente, muchos de estos funcionarios eran jóvenes destacados en misión, por lo que no estaba garantizada una cooperación continua con las ONG.

64. Una segunda forma de fortalecer la cooperación a nivel nacional es ofrecer un sólido apoyo al personal en el país (así como asistencia a los gobiernos y ONG), en materia de políticas, directrices, procedimientos, información, nuevas técnicas, conclusiones de la investigación y apoyo operacional y técnico directo. En varias organizaciones se están llevando ya a cabo actividades prometedoras. En la sección siguiente se cita un ejemplo de directrices a nivel nacional, y en los dos capítulos siguientes se examinan diversas actividades de apoyo de este tipo que se realizan actualmente o en preparación.

65. En tercer lugar, una medida esencial para sensibilizar al personal de las Naciones Unidas acerca de las características, preocupaciones y oportunidades de colaborar con las ONG consiste en capacitar al personal a todos los niveles.

66. Una cuarta medida, tal vez la más importante a largo plazo, es que los organismos tengan en cuenta las anteriores consideraciones en los nuevos programas, que deberán aplicarse de manera descentralizada a las situaciones reinantes en los distintos países. Estos programas podrían promover la colaboración entre los organismos y las ONG, contribuir a fomentar la colaboración entre gobiernos y ONG y ampliar los enfoques intersectoriales en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo. A continuación se mencionan los programas del PMA, PNUD, FAO y VNU, en tanto que en los dos capítulos siguientes se hace referencia a otros programas.

67. Algunos de los actuales programas ponen de relieve la delegación de autoridad, otros destacan los programas descentralizados y otros finalmente en una combinación de ambos. En diciembre de 1989, por

ejemplo, el PMA tomó la iniciativa de delegar en sus oficinas locales autoridad para iniciar actividades de desarrollo en pequeña escala y para adoptar medidas de emergencia a fin de llegar a las poblaciones pobres a través de las ONG. Con la aprobación del gobierno huésped, los representantes del PMA pueden proporcionar alimentos por valor de hasta 200.000 dólares a las ONG con destino a proyectos de desarrollo, o por valor de 50.000 dólares para necesidades de emergencia. Las directrices constituyen un procedimiento sencillo y rápido para cooperar con las ONG en operaciones mutuamente beneficiosas destinadas a aumentar la eficacia de los proyectos.. Estas directrices reconocen que los funcionarios nacionales son los que están en mejor situación de juzgar cuándo resulta adecuada y beneficiosa esta participación, y qué organizaciones es preferible que participen⁵².

68. Una iniciativa que combina tanto la delegación como la descentralización es el Programa de Asociados para el Desarrollo, del PNUD. En 1990, los Representantes Residentes del PNUD en 60 países pudieron conceder subvenciones para apoyo directo a actividades de las ONG por un valor total de hasta 25.000 dólares por país. Desde que se inició el programa en 1988 hasta 1990 se concedieron más de 400 subvenciones, principalmente para actividades de desarrollo participativo basadas en la comunidad. El PNUD evaluó los puntos fuertes y débiles de este programa en 1990, y propuso medidas para fortalecer el programa y elaborar estrategias operacionales para varios años preparadas conjuntamente en cada uno de los países afectados⁵³.

69. Varias de las recomendaciones fueron adoptadas en la segunda fase del programa (1992-1996) que se aprobó el 1° de julio de 1992. Durante el período 1992-1993, se ofrecerá el programa en 73 países en desarrollo, y se espera que la asignación para este bienio sea de unos 60.00 dólares por país. A fin de :facilitar la planificación a largo plazo y la sostenibilidad de las actividades, las subvenciones a las comunidades y ONG en la segunda fase se concederán para un período de varios años, a reserva de las conclusiones de una evaluación del programa que debe hacerse a principios de 1994 y de la disponibilidad de recursos⁵⁴.

70. El enfoque del UNICEF por lo que respecta a la programación por países consiste desde hace tiempo en delegar responsabilidades sobre el terreno. Las oficinas exteriores en los 127 países en desarrollo en que el UNICEF está presente asumen la responsabilidad total de analizar la situación con los gobiernos cada cinco años, lo que constituye la base del programa quinquenal por países que seguidamente se elabora y se somete a la Junta Ejecutiva del UNICEF para su aprobación. Aunque el grado de participación de las ONG en el análisis y ejecución de los programas por países financiados por el UNICEF varía considerablemente, el proceso de programación del UNICEF facilita, no obstante, esta participación. La experiencia del Brasil examinada en la sección anterior, aunque constituye uno de los mejores ejemplos de movilización a nivel nacional, no es un caso único. El UNICEF espera que la flexibilidad y estrecho contacto con las ONG locales resultante de la

⁵² "Guidelines relating to delegation of authority to directors of operations/area directors to initiate small-scale development activities and emergency responses through NGOs", WFP/PO/169 du 4 décembre 1989.

⁵³ The UNDP/NGO Partners in Development Programme 1988-1990: The view from the field and an analysis and evaluation, PNUD, New York, octubre 1990.

⁵⁴ "Associés pour le développement : projet INT/92/104; Associés pour le développement, phase 2 (APD II) 1992-1996", Division des ONG, PNUD, New York.

descentralización siga facilitando el ulterior reforzamiento de la cooperación entre ONG y gobiernos.

71. La FAO ha establecido el programa "Bosques, árboles y población" con un presupuesto de unos 2,5 millones de dólares al año. Depende de fondos fiduciarios para realizar experimentos y explorar nuevas ideas, así como de un proceso de gestión que implica un alto grado de diálogo y una evaluación y reorientación continuas. El objetivo global del programa es mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales pobres, en particular mediante la gestión con el esfuerzo propio de los recursos arbóreos y forestales. La intención del programa es ofrecer nuevos métodos de apoyo a la participación popular, fortalecimiento institucional, mayor ejecución participativa sobre el terreno y mayor difusión e intercambio de información. Trata asimismo de hacer participar no sólo a los gobiernos y a los organismos de ayuda en esta tarea, sino en particular a las 40.000 ONG que se ocupan de cuestiones relacionadas con los bosques y el medio ambiente. La fase II del programa se inició en 1991. Actualmente participan en el programa más de 3.000 organizaciones, instituciones y particulares en más de 100 países. El programa pone también de relieve la descentralización, a fin de dar mayores facultades decisorias y un apoyo más sistemático a los gobiernos, ONG y agrupaciones rurales participantes⁵⁵.

72. Del mismo modo, los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) administran un programa de desarrollo participativo, que tiene por objeto aliviar la pobreza aumentando la participación local en iniciativas de ayuda al esfuerzo propio. Desde el principio de los años ochenta, unos 2.000 voluntarios de los servicios de desarrollo nacional (SDN) han prestado servicio en 37 países de Africa, Asia y el Pacífico Sur. Reclutados entre las ONG en la misma región, viven y trabajan en la comunidad, donde aplican no sólo sus conocimientos en disciplinas tradicionales -como ganadería o atención primaria de salud- sino sobre todo su capacidad para promover la organización de la comunidad y compartir experiencias populares que han tenido éxito. Una evaluación reciente de la experiencia de los servicios de desarrollo nacional en Africa pone de relieve, entre otras cosas, los esfuerzos para transformar el programa de una actividad comunitaria popular en una sólida experiencia práctica de aprendizaje para el desarrollo participativo⁵⁶.

3. Directrices

73. Las declaraciones, directrices y "experiencia adquirida" en materia de política operacional son importantes para ayudar al personal sobre el terreno en su trabajo con las ONG, según se ha señalado ya. En los capítulos siguientes se mencionan muchos ejemplos de estas directrices. En la presente sección se señalan los diferentes enfoques que han adoptado seis organismos de financiación

⁵⁵ "Final report of the first FAO/SIDA expert consultation on forest, trees and people", Roma, 13 a 17 de marzo de 1989, FAO, 1989, y

"The forest, trees and people programme of FAO", comunicado de prensa de la FAO, enero de 1992.

⁵⁶ "People helping people: A Participatory Development Programme of the United Nations Volunteers", VNU, Ginebra, y

DDS: A strategy for human development in African communities, Servicios de Desarrollo Nacional, VNU/PNUD, octubre de 1991.

74. El Banco Mundial tiene una directiva operacional relativamente breve, que establece un marco orientador para el personal que trabaja con las ONG, teniendo presente]a necesidad de consultar a los gobiernos miembros correspondientes y de tener en cuenta sus políticas. Esta directiva define y clasifica a las ONG y esboza sus puntos fuertes y débiles. Además, sugiere diversas formas de hacerlas participar en actividades apoyadas por el Banco, facilita orientaciones para esta participación, y menciona las consideraciones pertinentes con respecto a las compras y desembolsos, preparación de informes, y responsabilidades de los departamentos y otras dependencias del país⁵⁷.

75. El PMA ha adoptado un enfoque gradual basado en la experiencia. A fines de 1988, el Director Ejecutivo puso de relieve la importancia de una mayor colaboración entre las ONG y el personal sobre el terreno, y el PMA llevó a cabo un estudio de la práctica sobre el terreno para recoger experiencias y ofrecer orientación. En un memorando de 1988 se informó a las oficinas en los países acerca de las tendencias mundiales observadas: frecuencia de cooperación con las ONG; tipos de ONG con las que se trabajaba y tipos de actividad; mecanismos de cooperación; evaluaciones de valor, calidad y oportunidades de colaboración; opiniones de los gobiernos; y conclusiones generales⁵⁸. Posteriormente, el PMA ha delegado autoridad para actividades en pequeña escala en las ONG, ha elaborado directrices sobre medidas concretas de cooperación, así como un modelo de acuerdos de proyecto, y ha publicado directrices para actividades especiales con las ONG, por ejemplo sobre la ayuda a las víctimas del SIDA y programas educativos para los niños de la calle y niños que trabajan.

76. El ACNUR dispone de directrices muy detalladas, debido a la amplitud y complejidad de sus programas y a que, tradicionalmente, depende en grado considerable de las ONG para su aplicación. Sus directrices revisadas sobre programas y proyectos incluyen material sobre la colaboración operacional con las ONG en materia de planificación, programación y ejecución; supervisión, preparación de informes, evaluación y verificación de cuentas; actividades sectoriales y apoyo operacional. Contienen asimismo formatos y cláusulas para subacuerdos de proyectos. Además, toda vez que la cooperación del ACNUR con las ONG se extiende más allá de la antigua función de subcontratación, el ACNUR ha cooperado con las organizaciones coordinadoras de las ONG en Ginebra a fin de establecer nuevas directrices de política con miras a un cooperación operacional y de defensa más amplia con las ONG, que actualmente son objeto de amplia distribución⁵⁹.

77. El FNUAP, además de sus nuevas directrices de programación ya examinadas, ha publicado un documento que la mayoría de los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberán proporcionar eventualmente: directrices para la "ejecución nacional" recomendada por la Asamblea General y el consejo de Administración del PNUD. En marzo de 1992, el FNUAP informó al Consejo de Administración de sus propias iniciativas en materia de ejecución nacional, de su experiencia pasada y de los progresos con miras a una utilización mayor de las capacidades

⁵⁷ "Operational directive 14.70: Involving non governmental organizations in Bank -supported activities", World Bank operational Manual, 28 de agosto de 1989.

⁵⁸ "Report on the results of the survey on "WFP/NGOs cooperation at country office level", WFP/PO 163 de 10 de octubre de 1989.

⁵⁹ Manual del ACNUR, capítulo 4 (Rev.2), "Gestión de programas y proyectos", noviembre de 1991.

nacionales, principales limitaciones registradas, y medidas concretas que se están adoptando para impulsar nuevos progresos. El documento contiene asimismo la política y directrices operacionales del FNUAP en materia de ejecución nacional⁶⁰.

78. El FIDA estableció un Programa Ampliado de Cooperación (PAC) con las ONG en 1987. Este programa trata de promover la labor del FIDA con las ONG mediante la promoción de actividades piloto. Entre éstas figura el ensayo de nuevas tecnologías para los beneficiarios pobres, nuevos enfoques institucionales y programas de capacitación, todo lo cual podría conducir a futuras inversiones del FIDA o a apoyar proyectos en curso. El Presidente del FIDA puede aprobar donaciones que no excedan de 75.000 dólares de los EE.UU. y ha establecido procedimientos operacionales que rigen la iniciación del proyecto/donación, las especificaciones de la propuesta de proyecto, la supervisión y terminación del proyecto y los requisitos administrativos⁶¹.

79. Ya en 1975 el PNUD publicó directrices sobre el fortalecimiento de la colaboración con las ONG. Aunque los conceptos de ejecución gubernamental y ejecución nacional se remontan también a este período, en los últimos años el PNUD se ha mostrado particularmente activo preparando nuevas orientaciones para responder a los importantes cambios de política y operativos en estas modalidades exigidos por el Consejo de Administración y la Asamblea General. El rápido crecimiento de la ejecución gubernamental durante el decenio 1980 condujo a un esfuerzo importante para institucionalizar este proceso y mejorar la supervisión y la calidad de los programas⁶². Esto se refleja claramente en la publicación de manuales y directrices extensamente revisados sobre ejecución por los gobiernos en 1991⁶³.

80. Entretanto, se ha dado cada vez mayor prioridad a la modalidad más amplia de ejecución nacional. En 1991, el Administrador del del PNUD presentó un marco general para la ejecución nacional⁶⁴. El Consejo de Administración le pidió que consultara con los organismos y los gobiernos a fin de elaborar directrices para ayudar a los gobiernos en sus estrategias de fortalecimiento de su capacidad; definir las funciones del PNUD, de los organismos y de los gobiernos beneficiarios en todos los aspectos de la ejecución nacional; y utilizar con tal fin los nuevos procedimientos de apoyo técnicos⁶⁵.

⁶⁰ "Directrices en materia de ejecución nacional: informe de la Directora Ejecutiva", documento del PNUD EB 91/42/R.21, de 2 de marzo de 1992.

⁶¹ "Progress report on the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme (ECP)". Documento del FIDA EB 91/42/R.21, de 28 de febrero de 1991. "Operational procedures for the implementation of the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme (ECP)", sin fecha.

⁶² "Ejecución nacional: informe del Administrador", documento del PNUD DP/1991/23, de 13 de mayo de 1991, págs. 2 a 4.

⁶³ ""Modalities of project execution: Government execution", parte III, capítulo V, sección 30503, Manual de programas y proyectos del PNUD, Rev.1, mayo de 1992, 71 páginas.

⁶⁴ "National execution", op. cit. págs. 4 a 14.

⁶⁵ "National execution", decisión 91/27 del Consejo de Administración del PNUD, de 21 de junio de 1991.

En 1992, el Administrador presentó un informe en el que se resumían las diversas directrices elaboradas y los procedimientos utilizados para ensayarlas sobre el terreno y revisarlas ulteriormente⁶⁶.

81. Los inspectores estiman que es necesario dar otro paso. Las directrices mencionadas incluyen implícitamente la cooperación del PNUD con las ONG locales, pero hasta ahora apenas se hace referencia concreta a las ONG y a sus necesidades y características operativas. Cabe señalar la actual política del PNUD sobre las ONG, una circular informativa de 1967 así como el manual de orientación general publicado en 1968⁶⁷. Sin embargo, ha quedado superado por las múltiples novedades, iniciativas de política, experiencias y enfoques examinados en el presente informe. De acuerdo con el llamamiento hecho en 1992 por el Consejo de Administración para que el Administrador "fomentase vigorosamente" la creación de una capacidad nacional para la ejecución de programas/proyectos⁶⁸, los inspectores recomendaron que el PNUD, en consulta con otros organismos y gobiernos, elaborase directrices actualizadas y más concretas para la cooperación operativa sobre el terreno con las ONG, a fin de que este importante aspecto de la ejecución nacional pudiera alcanzar su máxima eficacia.

B. Relaciones de los gobiernos huéspedes con las ONG

82. Las relaciones de las ONG con los gobiernos (lo que se aplica a casi todos los aspectos de la ONG) se caracterizan por su enorme diversidad. La experiencia varía no sólo de un país a otro, sino entre los distintos sectores dentro de un país, y entre los distintos niveles, local, de distrito y nacional. En unos casos, las ONG han venido cooperando activamente con los gobiernos durante mucho tiempo en la prestación de servicios sociales y la elaboración de programas; en otros, esta cooperación acaba de empezar. Los gobiernos y las ONG pueden mantener relaciones operacionales muy positivas, o por el contrario unas relaciones combativas y de desconfianza. Asimismo es posible que los gobiernos hayan definido claramente sus políticas y procedimientos por lo que respecta a la cooperación con las ONG o que apenas hayan prestado atención a su labor.

83. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas ocupan actualmente una situación intermedia dentro de esta diversidad. Su mandato consiste en trabajar, sobre todo y ante todo, en colaboración con los gobiernos miembros y en apoyo de los programas de desarrollo de los gobiernos. Al mismo tiempo, son objeto de presiones para que apoyen enérgicamente la participación popular y el fortalecimiento institucional a fin de promover los "programas populares" y para que intensifiquen su cooperación con las ONG, respetando su independencia. Los organismos reconocen ya las dificultades y complejidades que pueden plantearse cuando se incita a los gobiernos y a las ONG a que intensifiquen su cooperación, pero reconocen también los mayores beneficios para el desarrollo que puede producir esta cooperación.

⁶⁶ "Ejecución nacional: informe del Administrador", documento del PNUD DP/1992/21, de 17 de abril de 1992.

⁶⁷ "Co-operation with NGOs and grassroots approaches to development", parte I, capítulo V, sección 10501, manual de programas y proyectos del PND (PPM), Rev.), febrero de 1988, 7 páginas.

⁶⁸ "Ejecución por los gobiernos y gastos de apoyo a los organismos", decisión del Consejo de Administración del PNUD 92/22, de 26 de mayo de 1992, párr. 3.

84. De estas consideraciones se desprende claramente que los organismos del sistema de las Naciones Unidas y su personal sobre el terreno deben tener un conocimiento más profundo de las relaciones entre los gobiernos y las ONG así como del papel que pueden y deben desempeñar para promover esta colaboración. En la actualidad, la experiencia en esta esfera es muy limitada y sólo ahora empieza a desarrollarse gradualmente. Parecería muy útil que todos los organismos examinasen y compartiesen sus experiencias a fin de promover sus esfuerzos para intensificar una cooperación tripartita.

85. En un artículo reciente⁶⁹ se resumen brevemente las medidas esenciales que un gobierno o un ministerio gubernamental en un sector determinado pueden tomar a fin de crear un marco operacional claro y coherente de cooperación con las ONG en vez de la fragmentación de políticas y relaciones que con frecuencia existe.

- a) Inventario - En primer lugar, debe reunirse información sobre la magnitud y alcance de las actividades de las ONG, lo que no siempre es una tarea fácil.
- b) Situación actual - ¿Qué papeles desempeñan las ONG? ¿Dónde están situadas? ¿A quiénes sirven? ¿Cómo están financiadas? ¿Cómo cooperan con otras?
- c) Ventajas relativas - La tarea más difícil: ¿En qué esferas de actividad (por ejemplo socorro de emergencia o prestación de servicios sociales rurales) son más eficaces las ONG, en particular ciertas ONG, que las dependencias gubernamentales?
- d) Opciones de política - ¿Debe el gobierno aumentar su apoyo a las ONG o a ciertas ONG? ¿Debe establecer controles regulatorios? ¿Debe traspasarse la prestación de los servicios del gobierno a las ONG, o viceversa? ¿Debe darse mayor participación a las ONG en la formulación de la política gubernamental o viceversa?
- e) Instrumentos de ejecución - ¿Qué instrumentos utiliza el gobierno y utiliza con éxito, para promover la colaboración? ¿Donaciones o subvenciones; suministros; desgravación fiscal; capacitación; procedimientos de registro y presentación de informes; mecanismos de inspección y coordinación; controles de divisas y controles de ayuda; participación en las juntas o comités de las ONG o de los gobiernos; contratos?

86. Otros análisis contribuyen a completar estas consideraciones básicas y parecen revelar ciertas pautas recurrentes en la experiencia registrada.

- a) Una conferencia celebrada en 1989 en el Ecuador, así como algunos estudios concretos de actividades conjuntas para promover el desarrollo de micro-empresas en América Latina, llegaron a la conclusión de que la función crítica de un gobierno consiste en integrar otras instituciones en una estrategia nacional. Una necesidad correlativa de las ONG

⁶⁹ Green, Andrew and Matthias, Ann, "How should Government and NGOs work together?", en "Non-governmental organizations in development", The Health Exchange, abril/mayo 1992, pág. 7.

consiste en fortalecer su capacidad financiera y administrativa como intermediarios en la ejecución de los programas⁷⁰.

- b) Una conferencia celebrada en Alemania en 1990 llegó a la conclusión de que la cooperación entre los gobiernos y las ONG debería constituir una asociación, garantizar los derechos de los asociados y formular explícitamente sus responsabilidades. Los gobiernos deben establecer un marco legal claro, unos procedimientos eficaces de registro y recurso, así como un proceso para hacer participar a los representantes de las ONG en la formulación de políticas mediante consultas periódicas. Las ONG, por su parte, necesitan crear agrupaciones coordinadoras para poder participar con éxito en el proceso de formulación de políticas, exponer con claridad sus opiniones y su función, y recibir cuentas de su actuación y de su conducta ante las poblaciones locales. Para esto es necesario que las ONG mejoren su estabilidad financiera, fortalezcan su sistema de gestión y aumenten el intercambio mutuo de información. Una conferencia de 1991 ofreció nuevas ideas sobre la forma de organizar el sector de las ONG, promover las asociaciones y localizar y eliminar los obstáculos que dificultan esta colaboración⁷¹.
- c) En una monografía publicada en 1990 se analizaban los tres primeros años de un proceso de negociación del Banco Mundial para varios años destinado a establecer un Fondo de Inversión Social en Guatemala. En este estudio se llegaba a la conclusión de que, pese a sus buenas intenciones, a sus grandes esfuerzos y a su competencia considerable, cada una de las partes podría haber hecho algo más. El Banco debería prestar más atención a las sensibilidades, incentivos y controles que implica este proceso. Los gobiernos no deberían exagerar su control político y deberían crear unas relaciones elementales de cooperación con las ONG antes de establecer algo tan ambicioso como un fondo y, sobre todo, lo más importante, las ONG deben mejorar su organización, su gestión y sus relaciones con los gobiernos a fin de que a las poblaciones de bajos ingresos pudieran actuar como agentes eficaces e informados y cooperar en su propio desarrollo⁷².

87. Asia es quizá la región que más experiencia tiene en materia de movimientos populares, actividades de las ONG y esfuerzos para promover la colaboración entre los gobiernos y las ONG. Filipinas, por ejemplo, es un país donde se han tomado ya muchas medidas positivas. En 1989, se celebró un seminario nacional para promover una mayor participación popular, así como un diálogo estratégico en los sectores clave del

⁷⁰ The critical connection: Governments private institutions and the informal sector in Latin America, publicado por Katherine Stearns y María Otero, ACCION International, Monograph Series No. 5, Wáshington, D.C., agosto de 1990.

⁷¹ "Creating national framework and policy processes for government-NGOdonor cooperation: Process documentation of seminar", 15 a 18 de mayo de 1990 y "Practical modes of cooperation: Process documentation of seminar", 21 a 24 de mayo de 1991, ambos por el Institute of Cultural Affairs International, Mauloff, Alemania.

⁷² Step toward a social investment fund: Negotiations involving nongovernmental organizations Government of Guatemala and the World Bank, PACT (Private Agencies Collaboration Together), agosto de 1990.

desarrollo⁷³. En 1989, se establecieron directrices oficiales para la colaboración con las ONG: estas directrices se refieren a la acreditación, exención fiscal, apoyo financiero, incentivos y mecanismos de coordinación⁷⁴, y se ha trabajado en la preparación de un proyecto de código de conducta para esta colaboración. El Gobierno ha publicado una guía en la que se enumeran más de 2.000 ONG y agrupaciones privadas así como los despachos de ONG en organismos oficiales⁷⁵, y un manual para orientar la labor de los organismos nacionales e internacionales voluntarios en Filipinas⁷⁶. Además, en 1990 se celebró otro seminario nacional gobiernos/ONG sobre participación popular en el desarrollo rural⁷⁷ y en diciembre de 1991 se organizó un primer congreso nacional de ONG a cargo de diez redes nacionales de ONG, al que asistieron unos 700 delegados⁷⁸.

88. La CESPAP también ha promovido las actividades en colaboración en Asia. En diciembre de 1990 celebró un seminario sobre cooperación gobiernos/ONG que incluyó estudios de referencia sobre la promoción y mejora de la colaboración, y documentos en que se analizaba la cooperación entre los gobiernos y las ONG en 14 países de la región⁷⁹. Otra publicación de la CESPAP cita el Plan de Acción de Yakarta sobre el perfeccionamiento de los recursos humanos, y en él se examinan las funciones de las ONG y de los gobiernos y se exponen los elementos y mecanismos de un enfoque coordinado⁸⁰.

⁷³ Promoting government/NGO donor development partnerships in the Philippines: Report of the UNDP/FAO/ANGOC national workshop on NGO involvement in grassroots development, Tagaytay City, Filipinas, 9 a 11 de marzo de 1989, ANGOC, Manila 1989.

⁷⁴ "Guidelines for government organization and non government organization (GO-NGO) collaboration", National Economic and Development Authority, Board Resolution N°2 ((S. 1989).

⁷⁵ Directory of non-governmental organizations in the Philippines, República de Filipinas, National Economic and Development Authority, sin fecha.

⁷⁶ Volunteer service manual: A guide to volunteer work in the Philippines, República de Filipinas, Philippine National Volunteer Service Co-ordinating Agency (PNVSCA), National Economic and Development Authority, sin fecha.

⁷⁷ Project formulation for people's participation in rural development activities: A government/NGO national workshop report, 7 a 9 de noviembre de 1990, Tagaytay, Filipinas, ANGOC, Manila 1992.

⁷⁸ 1st National NGO Congress: Proceedings, Diliman, Quezon City, 4 de diciembre de 1991, Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO), Quezon City.

⁷⁹ Government-NGO cooperation in social development: Proceedings of the Seminar on Cooperation between Government Agencies and Non-governmental Organizations in the Planning and Delivery of Social Services, 4 a 11 de diciembre de 1990, Hong Kong, Naciones Unidas, CESPAP, Nueva York, 1991.

⁸⁰ Enhancement of cooperation between governments and non-governmental organizations for human resources development, op. cit.

89. La OIT ofrece un ejemplo de iniciativa en gran escala para facilitar la colaboración. Durante el decenio de 1980, la OIT trató de poner en contacto más estrecho a las organizaciones de mujeres rurales activas en el país con los gobiernos interesados, y de cooperar con ambos grupos a fin de establecer planes de empleo e ingresos para las mujeres y de fortalecer las redes y las comunicaciones entre estas organizaciones a nivel nacional y subregional. Aunque su impacto económico todavía no ha podido apreciarse plenamente, se ha observado que el proyecto aumentó considerablemente la capacidad de organización de las mujeres rurales, ha generado una investigación considerable orientada a la acción y constituye un modelo útil para otros proyectos de la OIT actualmente en curso⁸¹.

90. En un documento de trabajo del Banco Mundial se examinaban anteriores proyectos del Banco en que habían participado las ONG y se analizaba la forma de mejorar la colaboración entre el Banco y las ONG. Después de observar que, en general, no se ha utilizado suficientemente a las ONG como instituciones asociadas, este documento concluía que el reto del Banco consistía en establecer vínculos institucionales entre los gobiernos y las ONG que amplíen y complementen la capacidad de los propios gobiernos. En este documento se señalaban las sensibilidades y antagonismos que esto implica, pero se llegaba a la conclusión de que, si bien existen escasos ejemplos de colaboración plena, algunos proyectos recientes del Banco indican un cambio de actitud hacia las ONG⁸².

91. En otro documento de trabajo del Banco, después de examinar los puntos fuertes y débiles de las ONG con respecto a la prestación de servicios sanitarios en el África subsahariana, se identifican las opciones constructivas para promover las relaciones entre gobiernos y ONG. Estas opciones se refieren a la situación jurídica, supervisión oficial, subsidios del gobierno, consorcios sectoriales y estructuras descentralizadas. En el documento se plantea la cuestión de si los gobiernos pueden permitirse seguir una política de laissez-faire hacia las ONG, y si las propias ONG se dan cuenta del papel más importante que pueden asumir en la formulación y aplicación de políticas dentro de sus sistemas nacionales de salud descentralizados. Según el documento, los donantes deben ayudar a las instituciones interesadas a encontrar soluciones creadoras que permitan destacar los puntos fuertes de las ONG en vez de considerarlas como meros canales de financiación⁸³.

92. El informe de 1992 de la UNCTAD sobre los países menos adelantados incluía un capítulo sobre la función de las ONG en estos países. En él se examinaban las principales cuestiones que afectan el entorno político en que las ONG llevan a cabo sus actividades de desarrollo, sus relaciones con los gobiernos, así como las relaciones institucionales y financieras entre las ONG internacionales y nacionales. Se recomendaba una mayor confianza mutua entre gobiernos, donantes y ONG mediante el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas, estructuras y

⁸¹ Employment opportunities for rural women through organisation, Programme on Rural Women, Rural Employment Policies Branch, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

⁸² Salmen, Lawrence F. y Eaves, A. Paige, "World Bank work with non-governmental organizations", PPR Working Papers, WPS 305, Banco Mundial, country Economics Department, diciembre de 1989.

⁸³ DeJong Jocelyn, "Non-governmental organizations and health delivery in Sub-Saharan Africa", PRE Working Papers, WPS 708, Banco Mundial, Population and Human Resources Department, junio de 1991.

actividades de coordinación de las ONG (así como de los gobiernos y donantes). Se sugerían asimismo medidas de apoyo que los gobiernos de los países menos desarrollados y los donantes pueden adoptar para hacer participar más eficazmente a las ONG en los esfuerzos nacionales de desarrollo⁸⁴.

93. La FAO ha prestado asistencia a los gobiernos miembros en varios países para establecer dependencias de enlace con las ONG. En Etiopía, por ejemplo, la dependencia del Ministerio de Agricultura responsable de las ONG no sólo actúa como punto de contacto con las ONG del exterior interesadas en apoyar las actividades de desarrollo rural en el país, sino que ha sido también uno de los principales protagonistas en la capacitación del personal, tanto de las ONG como del Ministerio de Agricultura en los enfoques participativos del desarrollo.

La FAO responde asimismo a las solicitudes de apoyo de las ONG nacionales para abrir canales de comunicación y consulta con los gobiernos sobre políticas de desarrollo rural. En enero de 1993, por ejemplo, prestó asistencia a la Federación de ONG de Senegal (FONGS) para organizar un foro nacional durante el cual las asociaciones de campesinos de todo el país discutieron con los representantes del Gobierno y los principales donantes sus análisis y propuestas con respecto al impacto del ajuste estructural sobre la agricultura de los pequeños campesinos. Se está preparando una monografía sobre esta experiencia como ejemplo de las nuevas orientaciones en la colaboración FAO/ONG.

94. La orientación del FNUAP en materia de programación, ya mencionada, muestra cómo puede un organismo tener en cuenta en sus directrices operacionales las consideraciones relativas a la colaboración entre gobiernos y ONG. En primer lugar, deben identificarse la naturaleza y alcance de las políticas gubernamentales hacia las ONG, así como los datos sobre la función y contribución de las ONG y las esferas y mecanismos de colaboración con las ONG. En segundo lugar, un análisis de los programas revelaría la forma en que el gobierno y otros elementos del país perciben y colaboran en la práctica con las ONG, la función de colaboración de las ONG y las esferas concretas de colaboración con los gobiernos. En tercer lugar, sería preciso identificar las limitaciones a las actividades de las ONG, coordinar estas actividades y formular una estrategia global para promover la expansión de las actividades de las ONG, incluidos en particular los esfuerzos realizados con otros donantes⁸⁵.

95. Finalmente, el PNUD ha venido haciendo esfuerzos considerables para ampliar los contactos con las ONG autóctonas y alentar a los gobiernos a colaborar más con ellas. Desde 1989, un proyecto regional en África ha venido ofreciendo servicios de asesoramiento para facilitar el diálogo entre las ONG, los gobiernos y las oficinas locales del PNUD; aumentar la capacidad de gestión de los consorcios de ONG; y apoyar la recopilación e intercambio de información sobre las actividades de las ONG⁸⁶. Este proyecto facilita actualmente servicios a los gobiernos y a las ONG en 33

⁸⁴ "La función de las organizaciones no gubernamentales en los países menos desarrollados", capítulo VI en Los países menos adelantados, informe de 1992, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, págs. 119 a 128.

⁸⁵ Guidelines for programme review and strategy development (PRSD), op. cit.

⁸⁶ "Regional project RAF/87/001: Strengthening NGO/Government/UNDP collaboration in Africa", folleto, PNUD, Lomé, Togo.

países africanos además de las consultas nacionales y un seminario regional. También se han celebrado seminarios en Asia, los Estados árabes y América Latina y el Caribe. Se está preparando un importante proyecto regional de los Estados árabes para fortalecer las ONG y ampliar su base de apoyo.

C. Relaciones entre las ONG del sur y del norte

96. Establecer relaciones operacionales con las ONG y ayudar a las ONG y a los gobiernos a cooperar son tareas clave de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, también es importante reconocer los cambios en la función y las relaciones de las ONG del sur y del norte.

97. Según se ha indicado en los primeros capítulos, durante el decenio de 1980 las ONG pasaron de desempeñar un papel insignificante a desempeñar un papel decisivo como asociados en la ayuda para el desarrollo, y de la simple prestación de servicios (socorro alimentario, apoyo a la infancia, educación) a un enfoque más amplio del desarrollo. Sin embargo, los decepcionantes progresos en el desarrollo mundial en general suscitaron preocupación entre las ONG del norte respecto del limitado impacto de sus proyectos, pequeños y dispersos, y pusieron de relieve la necesidad de una interacción mucho más estrecha con las nuevas ONG del sur. Como consecuencia, los esfuerzos han comenzado a desplazarse de las antiguas relaciones donantes-beneficiarios a una nueva asociación entre ONG del sur y del norte que vincula las actividades populares a las cuestiones de macropolítica. Esto supone, por ambas partes, una orientación más estratégica y programática; el fortalecimiento de la participación, capacidades e instituciones locales; la mejora de las comunicaciones entre ONG del norte y del sur y el intercambio de experiencias⁸⁷.

98. Ambos grupos tienen importantes inquietudes. Las ONG del sur reconocen que las ONG del norte han hecho contribuciones importantes para atender las necesidades humanitarias y facilitar el desarrollo del sur centrado en las poblaciones. Pero consideran que debería prestarse un mayor reconocimiento a la nueva fortaleza de las ONG locales así como a su liderazgo básico y a su importante papel en el desarrollo autosuficiente de sus países. Se considera que las ONG del norte con excesiva frecuencia persiguen sus propios objetivos en los países de desarrollo, en una forma que resulta contraproducente para las instituciones y programas locales, y que dominan o ignoran a las ONG del sur en vez de consultar activamente con ellas. Las ONG del sur preferirían una mayor financiación directa y el fortalecimiento institucional, y que las ONG del norte, en vez de actuar como "proveedores de fondos" prestasen mayor atención a las soluciones autóctonas a los problemas autóctonos y se sumasen a sus esfuerzos para hacer frente a las inquietudes comunes de la humanidad, en vez de la "solidaridad" unilateral para "resolver" los problemas de los pobres en los países en desarrollo⁸⁸.

⁸⁷ Brodhead et al., op. cit., capítulo 8, y Hill, op. cit., págs. 7 a 12.

⁸⁸ "Development alternatives"; op. cit., (diversos artículos),

Mulyungi, Josphat, "On the role of African NGOs", págs. 45 a 58 y diversos artículos en "NGOs and grassroots development", Voices from Africa, N°2, Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales, marzo de 1990,

Rossiter, Jenny and Palmer, Robin, "Northern NGOs: Some heretical thoughts" en Critical choices for the NGO community: African Development in the 1990s, Center for African Studies, University of Edinburgh, Edimburgo, y

99. Las ONG del norte también están reevaluando y reorientando su labor. La mayor escala de sus operaciones y la complejidad de los esfuerzos de programación para el desarrollo en años recientes ha conducido a una mayor visibilidad pública y a un mayor escrutinio de su actuación. Les cuesta gran trabajo obtener unos recursos financieros escasos para proseguir y ampliar sus actividades en el extranjero. No es fácil determinar el equilibrio adecuado en sus relaciones con sus propias bases nacionales, los gobiernos donantes y otros organismos así como con las ONG del sur. Y si bien desean promover un cambio en en las responsabilidades y modalidades de aplicación, tanto las propias ONG (como sus contribuyentes) consideran que las ONG deben aumentar considerablemente su capacidad de gestión, de evaluación y de presentación de informes, y que deberían también obtener mayor apoyo de sus propias bases del sur⁸⁹.

100. Se están llevando a cabo diversas iniciativas para promover este nuevo concepto de cooperación entre las ONG del sur y del norte. Por ejemplo, en 1986 se estableció un consorcio de 85 ONG canadienses, Partnership Africa-Canada, con un fondo inicial de 75 millones de dólares canadienses para promover el desarrollo en Africa mediante el apoyo y fortalecimiento de las ONG africanas, incluida la posibilidad de un sistema de financiación más flexible para el fortalecimiento institucional. ACORD, otro consorcio de 20 ONG europeas y canadienses, ha llevado a cabo programas en más de una docena de países africanos a fin de fortalecer las instituciones e iniciativas locales de desarrollo, y ha considerado la posibilidad de transferir sus programas, desde su sede en Londres a un consorcio de instituciones africanas distribuidas por todo el Africa⁹⁰.

101. El Consejo Internacional de Entidades Benéficas (ICVA), una asociación de organizaciones voluntarias de 30 países de todo el mundo que promueve el desarrollo del sector de las ONG y su mayor eficiencia, ha establecido directrices de política sobre las relaciones entre ONG del sur y del norte. Estas directrices, que hasta ahora han sido apoyadas por 44 agrupaciones dei norte y del sur incluyen los siguientes aspectos:

- a) Asociación: La colaboración debería consistir en una verdadera asociación, basada en el respeto mutuo, una participación compartida activamente y una responsabilidad conjunta: en muchos casos, la verdadera asociación tiene lugar entre las comunidades del norte y las comunidades locales del sur, actuando las ONG del norte y del sur como intermediarios y organismos de apoyo.

Tandon, Yosh, "Foreing NGOs, uses and abuses. An African perspective", documento para el Seminario de Abuja sobre "Movilizing the Informal Sector and Non-Governmental Organizations for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3 a 7 de diciembre de 1990.

⁸⁹ "Development alternatives", op. cit., diversos artículos.

⁹⁰ Hill, op. cit., págs. 12 a 14.

- b) División del trabajo: La principal función de las ONG es prestar ayuda a las ONG del sur y a las agrupaciones comunitarias locales en forma de apoyo moral, transferencia de conocimientos y asistencia financiera para la aplicación y ejecución de sus propios programas.
- c) Oficinas exteriores: En muchos casos, las ONG del norte necesitan oficinas exteriores en el sur, pero estas oficinas deben ser pequeñas, operar de acuerdo con las prácticas locales y apoyar a las ONG locales en vez de competir con ellas.
- d) Desarrollo participativo: El desarrollo participativo es lento, imprevisible y difícil de evaluar, por lo que las ONG necesitan establecer procedimientos programáticos a largo plazo y compromisos de financiación que permitan a las comunidades locales tiempo y flexibilidad suficientes para preparar sus programas, ajustarlos y llevarlos a cabo.
- e) Gestión estratégica: Tanto las ONG del norte como del sur deben hacer de la planificación, la supervisión y la evaluación elementos intrínsecos de sus operaciones, en tanto que procesos participativos y de aprendizaje, más que un mecanismo para garantizar el dominio de los donantes.
- f) Desarrollo institucional: La creación y el fortalecimiento de las instituciones de desarrollo nacionales y populares debería ser una prioridad importante del desarrollo hoy día, y el principal enfoque debería ser una gestión y una capacitación adecuadas, en particular por la población local y subregional y para ella.
- g) Financiación: En vez de las donaciones tradicionales para proyectos, los donantes deberían establecer una financiación y unas relaciones para varios años con las ONG del sur; prestar un apoyo decidido a los esfuerzos de fortalecimiento institucional y desarrollo de la gestión; simplificar lo más posible el requisito de la presentación de informes; y promover el desarrollo de reservas operacionales, el acceso al crédito y los proyectos de generación de ingresos que puedan ayudar a las ONG locales a conseguir el objetivo vital de la autonomía financiera⁹¹.

102. La FAO tal vez sea el único organismo del sistema de las Naciones Unidas que tiene una experiencia considerable en esta esfera. Las conferencias y consultas periódicas CMCH/AD celebradas desde mediados del decenio de 1960 han permitido reunir a las ONG del sur y el norte que se ocupan del desarrollo para examinar las tendencias, problemas y oportunidades de la cooperación para el desarrollo. El proyecto "Image of Africa" copatrocinado por la FAO en 1986-1988 permitió también a las ONG de Europa y Africa examinar algunos aspectos de las campañas para hacer frente a la crisis de alimentos en Africa, el impacto de la ayuda de emergencia sobre los esfuerzos de autoayuda de las poblaciones interesadas, y establecer conclusiones para la cooperación entre ONG del norte y del sur.

⁹¹ "Relations between Southern and Northern NGOs: Policy Guidelines", Consejo Internacional de Agencias Benévolas, Ginebra, sin fecha.

103. En resumen, tanto las ONG del norte como del sur, están abandonando su viejo papel como proveedoras de servicios en favor de programas más amplios y el fortalecimiento de las comunidades locales a fin de permitirles alcanzar sus propios objetivos en una forma autosuficiente. Este nuevo énfasis parece sugerir diversas acciones que pueden tomar no sólo las ONG del norte y del sur sino también los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros donantes y participantes para facilitar esta tarea esencial de desarrollo internacional a largo plazo. Después de examinar brevemente en el capítulo V las iniciativas a otros niveles en apoyo de la cooperación a nivel popular con las ONG, en el capítulo VI se examinan con más detalle diversos procesos importantes: programas de formación de redes, intercambio de información, fortalecimiento de las capacidades y capacitación, requisitos de control administrativo y evaluación.

V. PROCESOS DE COOPERACION Y POLITICAS A OTROS NIVELES

104. Para que los programas de cooperación para el desarrollo sean eficaces se requiere que haya una estructura integrada de procesos en un régimen de apoyo recíproco. Aunque el nivel nacional es la clave de las actividades operacionales con las ONG, también caben funciones importantes a los niveles regional, mundial, normativo y entre organismos. Dada la heterogeneidad de intereses y programas de las ONG, la calidad de la colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas y el diálogo con las ONG se pueden mejorar mucho si cada organismo pone empeño en concentrarse en las redes de ONG que comparten intereses sustantivos y orientaciones técnicas comunes.

A. Nivel regional

105. El nivel regional bien podría considerarse el "eslabón ausente" entre las múltiples actividades con las ONG a los niveles nacional y popular y las funciones generales en materia normativa y de orientación que caben a las dependencias de las sedes. Si bien es cierto que las actividades con las ONG a nivel regional no han avanzado mucho, como se indicará infra se están realizando ya algunos esfuerzos muy prometedores, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas.

106. A las instituciones regionales les cabe un papel importante para facilitar la cooperación operacional con las ONG, por diversas razones, a saber:

- a) las perspectivas regionales constituyen una dimensión esencial de los programas de desarrollo;
- b) un programa organizativo a nivel regional, especialmente con destino a los organismos que cuentan con oficinas nacionales pequeñas y que deben dispersar mucho sus recursos entre múltiples actividades, puede a la vez proporcionar una capacidad operacional y dar una orientación más precisa en los asuntos y oportunidades relacionados con las ONG, capacidad operacional y orientación de las que en su ausencia acaso se podría carecer;
- c) la existencia de un programa de actividades con las ONG a nivel regional podría ser una fuente importante de información y facilitar las aportaciones de las ONG a las deliberaciones de los órganos rectores regionales;
- d) un programa regional activo puede generar o estimular de importantes investigaciones y análisis comparativos de situaciones y experiencias en toda la región, en provecho de todos;
- e) mediante las funciones de enlace operacional con las ONG en las oficinas regionales de los distintos organismos se puede configurar una red de gran valor, tanto para los programas de cada organismo como para el desarrollo regional en general.

107. De entre de los organismos especializados, cabe decir que las seis oficinas regionales de la OMS cuentan con funcionarios del cuadro orgánico dedicados a las actividades con las ONG. Los inspectores consideraron particularmente notable la labor realizada por la OPS, en la cual un funcionario con dedicación exclusiva se ocupa, desde mayo de 1990, de propiciar las asociaciones entre los gobiernos y las ONG, fomentar las redes de ONG y fortalecer la capacidad de las ONG para

participar en los diálogos de planificación y políticas en materia de salud. La actividad se ha ampliado con tal celeridad que se ha designado también un consultor entre países con dedicación exclusiva. En general, la OPS lleva adelante iniciativas con la ONG en países específicos, se ocupa de ampliar un banco de datos que actualmente contiene alrededor de 500 nombres, establece centros de coordinación de las ONG en cada una de sus oficinas en el continente americano, publica un "Boletín de las ONG" para el canje de información entre funcionarios de la OPS y trata, en general, de mantenerse a la par de la creciente expansión e importancia que las ONG han venido adquiriendo en América Latina y el Caribe en los pasados 20 años. Un esfuerzo digno de mención es un documento de 1990 distribuido al personal de la OPS en el cual se examinan la naturaleza de las ONG, las ONG en acción, y las formas en que otros organismos colaboran con las ONG y se mencionan muchos ejemplos de las modalidades con arreglo a las cuales la OPS puede colaborar eficazmente con las ONG⁹².

108. Desde el decenio de 1970, la FAO viene ejecutando programas regionales de apoyo a las ONG por conducto la Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo (CMCH/AD) y de sus oficinas regionales. En atención a las necesidades manifestadas por las ONG, esos programas se han concentrado en el intercambio, la formación, el apoyo para proyectos, las redes, la facilitación de las relaciones entre los gobiernos y la ONG, la asistencia a fin de encontrar asociados para las ONG del norte y la distribución de informaciones y documentos.

109. En el decenio de 1980, las 6 oficinas regionales del UNICEF establecieron un nuevo puesto de alto nivel de oficial Superior de Relaciones Externas con la función específica de fortalecer la cooperación a nivel regional con diversos asociados, como las organizaciones intergubernamentales, las ONG y las redes de ONG y los medios de comunicación social. Gracias a la función cumplida por esos funcionarios, se ha acrecentado, de manera considerable, la cooperación con las ONG regionales y con las redes de ONG que intervienen en actividades de promoción relativas a cuestiones como los derechos del niño y el mejoramiento de la condición jurídica y social de la mujer y se han fortalecido las relaciones de colaboración que ya habían cimentado los asesores regionales en sectores programáticos específicos, como los de la salud y la educación. La colaboración con las ONG a nivel regional es particularmente intensa en las oficinas Regionales para Africa Oriental y Meridional, Asia Oriental y el Pacífico y Asia meridional.

110. Gran parte de la colaboración del PNUD con las ONG se lleva a cabo a nivel regional. Ya se mencionó el amplio programa que se lleva adelante en 33 países de Africa para facilitar las actividades de colaboración de las ONG entre sí y con los gobiernos y el PNUD. Además, la Red Africa 2000 da apoyo a las actividades populares y de las ONG en materia de desarrollo sostenible por conducto de un programa de pequeñas subvenciones. La iniciativa Asia-Pacífico 2000, que cumplió su fase experimental en 1992, dará apoyo a las actividades a nivel local en materia de desarrollo ambiental urbano y otra proyecto en América Latina realzará la participación de las ONG en la lucha contra la pobreza.

111. La CESPAP ha asumido una función directriz entre las comisiones regionales de las Naciones Unidas. En octubre de 1991 aprobó una nueva "Estrategia de desarrollo social para la región de la CESPAP hasta el año 2000 y años futuros". En el documento mencionan tanto el desafío como las ventajas de crear asociaciones entre las ONG y los gobiernos para

⁹²

"Nongovernmental organizations (NGOs)", op.cit.

planificar y ejecutar de actividades de desarrollo social, al tiempo que se reconocen las virtudes complementarias de ambos grupos y sus esferas discretas de responsabilidad. Además, en un informe de la CESPAP (de diciembre de 1991) se analizó la acelerada expansión de la magnitud e influencia del "sector de las ONG" en muchos países de Asia y el Pacífico y se propusieron las esferas en las que la CESPAP podría realizar su labor en el futuro a fin de fortalecer la cooperación entre las ONG y los gobiernos al nivel de toda la región⁹³. La CESPAP, además, ha venido colaborando con las ONG en los últimos 10 años por conducto de simposios sobre temas como la cooperación en pro del desarrollo económico y social regional y la mitigación de la pobreza rural.

112. Si bien la CEPA no ha podido todavía establecer un programa de apoyo, su Conferencia de Ministros aprobó la "Carta Africana de Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación". Esa Carta fue elaborada por 400 participantes, entre los que se contaron 150 ONG de Africa y representantes de la CEPA y de otros organismos, en una conferencia internacional celebrada en Arusha (Tanzania) en 1990. La Carta, fruto de una deliberación franca y vibrante, pone el acento en el desarrollo centrado en el ser humano y en la necesidad de obrar transformaciones profundas en todos los niveles de la sociedad africana, a fin de facilitar una participación popular eficaz tanto de los particulares como de sus organizaciones y asociaciones. En la Carta se recomienda que las ONG sean enteramente participativas, democráticas y responsables por sus actos y se insta a que se establezcan foros nacionales a fin de entablar "un diálogo abierto y honesto entre los gobiernos africanos, las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales" que sirva de inspiración a la adopción de políticas a nivel nacional⁹⁴.

113. Otras instituciones regionales han realizado una acción más vigorosa de colaboración con las ONG que la empeñada hasta ahora por los organismos regionales del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en 1987 el Banco Asiático de Desarrollo enunció una política de cooperación con las ONG en proyectos financiados con sus recursos, destacando, en particular, la importancia que esa cooperación tenía para la organización y también la participación de los beneficiarios de esas operaciones. Desde entonces, el Banco ha establecido directrices operacionales, ha publicado algunas investigaciones importantes sobre las actividades de las ONG en sus países miembros⁹⁵, ha mencionado las operaciones y posibilidades de acción de las ONG en su memoria anual de 1989⁹⁶ y ha procedido a evaluar, examinar y realzar intensamente su cooperación con las ONG.

114. Las Comunidades Europeas (CE) han tenido incluso una intervención más enérgica. En los pasados 15 años, las CE han llegado a considerar que la cooperación con las ONG constituye una de sus esferas más dinámicas de

⁹³ Strengthening of cooperation between government agencies and nongovernmental organizations in promoting social development", documento de la CESPAP E/ESCAP/853, de 16 de diciembre de 1991.

⁹⁴ "Carta Africana de Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación" (Arusha, 1990), op. cit.

⁹⁵ Cooperation with NGOs in agricultural and rural development (2 volúmenes), Banco Asiático de Desarrollo, agosto de 1989.

⁹⁶ Asian Development Bank Annual Report 1989, Manila, 1990, "Cooperation with NGOs", págs. 29 a 33.

cooperación para el desarrollo. Los funcionarios de las CE subrayan que el contacto de las ONG y de las organizaciones de base con la población las convierten en instrumentos inapreciables para promover un modelo de desarrollo diferente y para coadyuvar a la promoción de los derechos humanos, la democratización y la participación⁹⁷. En 1990 las CE destinaron alrededor de 320 millones de unidades monetarias europeas (aproximadamente 400 millones de dólares) a la cooperación con las ONG, esto es, un aumento del 14% en relación con 1989. Como lo indican esas cifras, las CE tienen enlaces operacionales muy amplios con las ONG para la cofinanciación de actividades de desarrollo, las campañas de sensibilización del público en Europa, las actividades relacionadas con la ayuda alimentaria, las emergencias y los refugiados y los programas cooperativos especiales de asistencia⁹⁸.

115. Las redes regionales de ONG se están convirtiendo también en un factor importante. En un reciente informe anual de la Coalición de ONG Asiáticas en pro de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (ANGOC) se señala el papel que pueden desempeñar esos organismos. Establecida en 1979, la ANGOC tiene por misión ayudar a los pobres de Asia, hacer conocer sus necesidades y expresar los valores y perspectivas asiáticos. Sus cuatro programas principales abarcará el desarrollo sostenible, el desarrollo institucional de las ONG, el diálogo en materia de políticas y educación y los proyectos especiales. La ANGOC colabora tanto con redes como con donantes asociados, organiza una amplia gama de reuniones, produce un gran número de publicaciones, tiene actualizada una base de datos de ONG y sirve de centro regional de canje de información⁹⁹. La FAO propició la constitución de ésta y otras redes de ONG que se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo rural.

B. Nivel mundial

116. Como los niveles nacionales y populares son los elementos claves de las actividades operacionales de colaboración con las ONG, la función de las sedes, al igual que las de las oficinas regionales, es esencialmente de apoyo. Como se señaló en otros capítulos del presente informe, las sedes pueden prestar una ayuda sumamente valiosa en lo que se refiere a elaborar las directrices de colaboración operacional de la organización y establecer bases de datos y programas de intercambio de información con las ONG y, además, en la política de diálogo que se examinará en la próxima sección.

117. Una importante función a nivel mundial es la determinación general de las políticas de organización y dirección de la colaboración con las ONG. La colaboración de un organismo con las ONG, sin embargo, puede correr de cuenta de un gran número de dependencias operacionales distintas en muchos países diferentes y con una gama muy variada de ONG. Por lo tanto, no se necesita tanto un sistema centralizado rígido como una red que pueda responder, de manera flexible y creadora, a necesidades tan diversas, dentro de unas políticas y un marco institucional generales.

⁹⁷ "Final report of the XVIIth General Assembly of Non-governmental Development Organizations (NGDOS), Brussels, 9-11 April 1991", Comité de Enlace de las ONG de Cooperación para el Desarrollo ante las Comunidades Europeas, págs. 2 y 3.

⁹⁸ "Report from the Commission to the Council: On cooperation with European non-governmental development organization (NGDOs) in spheres concerning developing countries (1990 financial year)", SEC (91) 2263 documento final, Bruselas, 3 de diciembre de 1991.

⁹⁹ Annual Report 1990: ANGOC, Secretaría Regional de la ANGOC, Manila.

118. Además, dada la novedad de las actividades operacionales con las ONG, no basta con un documento de política o un conjunto de directrices operacionales. La organización, en cambio, debe poner en marcha un proceso permanente de aprendizaje y diálogo que le permita elevar al máximo los resultados de esa colaboración y concretar sus objetivos programáticos. En otras partes del presente informe se examinaron las iniciativas de organismos como el UNICEF, el PNUD, el FNUAP y el ACNUR. Seguidamente se mencionarán las actividades recientes de la FAO, el Banco Mundial, la OMS, la UNESCO, la OIT y la OMPI, así como de la necesidad de elucidar y dar congruencia a la colaboración operacional con las ONG dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas.

119. En muchas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las funciones relativas a cuestiones vinculadas con las ONG típicamente se han encomendado a funcionarios de la dependencia de relaciones externas. Esa medida es atinada en la medida en que las ONG son organizaciones "externas" y de conformidad con el concepto tradicional de las ONG que, dentro de una estricta acepción de la información pública, considera que las ONG son mensajeros que divulgan los programas de una organización (véase la sección siguiente). Sin embargo, por imperio de las nuevas condiciones y prioridades de la colaboración con las ONG en pro del desarrollo es menester que el centro de coordinación con las ONG, sea cual fuere su ubicación institucional, haga mucho mayor hincapié en la comunicación estrecha con los departamentos operacionales, apoye su colaboración con las ONG y esté profundamente familiarizado con las actividades que la organización realiza con las ONG sobre el terreno en todo el mundo.

120. La FAO hizo hincapié por primera vez en la colaboración con las ONG en el contexto de su Campaña Mundial contra el Hambre en el decenio de 1960; en 1983 el Director General instó nuevamente a que se emprendiera un esfuerzo, a nivel de toda la organización, por expandir y fortalecer la colaboración con las ONG. En 1991 el Director General hizo ver la naturaleza cada vez más internacional e intersectorial de la labor del sistema de las Naciones Unidas y la consiguiente necesidad de colaborar estrechamente con otras organizaciones, incluidas las ONG. El Director General de la FAO señaló que las funciones de enlace y colaboración con las ONG se habían distribuido entre diversas dependencias, pero que en ese momento se necesitaba un centro de coordinación consolidado para coordinar yalentar las actividades de cooperación con las ONG y mantener contactos a nivel sustantivo. En consecuencia, la Conferencia de la FAO aprobó, entre las pocas esferas para las cuales se aumentaron los recursos en 1992 y en 1993, el establecimiento de una nueva dependencia, la oficina de Relaciones Externas (que consolidaba otras dependencias), con un refuerzo de la dotación de personal para atender un creciente volumen de actividades sustantivas, de representación y de reunión de informaciones¹⁰⁰.

121. El Banco Mundial, que ha elaborado directrices para la colaboración operacional con las ONG, aprueba proyectos de apoyo, celebra consultas periódicas con las ONG y distribuye, por conducto de su Centro de Información sobre las ONG, un amplio caudal de bases de datos e informaciones. El Banco, con todo, hace hincapié esencialmente en el proceso de aprendizaje. El Banco hizo un análisis de su colaboración con las ONG¹⁰¹, y seguidamente organizó seminarios de capacitación para el

¹⁰⁰ Programa de labores y presupuesto para 1992-93 que presenta el Director General, documento C/91/3, de julio de 1991, FAO, Roma, págs. 30 y 31.

¹⁰¹ Salmen y Eaves, "World Bank work with nongovernmental organizations", op. cit.

personal y publicó un folleto sobre¹⁰², y ha aprobado un programa trienal de seminarios sobre la unción de las ONG en el desarrollo y establecido un régimen de intercambio de funcionarios con las ONG. Desde un punto de vista más general, y en atención a los pedidos de las ONG, en 1991 el Banco emprendió un ejercicio trienal de aprendizaje, a nivel de toda la institución, en materia de desarrollo participativo, con los siguientes objetivos:

- a) planificar y documentar las actividades operacionales participativas que financia (muchas de las cuales requieren la intervención de ONG);
- b) acelerar su aprendizaje respecto de otras iniciativas de participación, tanto dentro como fuera del Banco;
- c) considerar la conveniencia de introducir modificaciones en sus prácticas a fin de propiciar una participación más amplia¹⁰³.

122. Aunque no cuentan con los amplios recursos de que dispone el Banco Mundial otras organizaciones del sistema de las Naciones unidas, pueden, sí, embarcarse en el mismo proceso de aprendizaje institucional, como lo demuestran los recientes esfuerzos realizados en la OMS. Como la atención primaria de salud a nivel de la comunidad es la función central y el foco de los sistemas de salud nacionales, la OMS y un Grupo Coordinador de las ONG en materia de Atención Primaria de Salud están particularmente interesados en mejorar la colaboración entre sí y con los gobiernos. En 1991 un consultor realizó un estudio a fin de determinar aspectos esenciales que justificarían investigaciones más a fondo. Se determinó que había una necesidad prioritaria de examinar las estrategias actuales de colaboración, coordinación y políticas a nivel nacional y de mejorar los procedimientos operacionales. Se formularon propuestas encaminadas a elaborar un marco para la ejecución de las actividades de atención pública de la salud, unos planes de acción concretos y unas investigaciones operacionales (características, estrategias, creación de redes y colaboración) a nivel nacional. En 1992 se realizaron los trabajos de seguimiento.

123. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) está ampliando también sus relaciones consultivas de larga data con las ONG mediante cambios en la política de descentralización y los perfiles de países. La UNESCO está tratando de lograr una participación más cabal, enérgica y eficaz de las ONG a nivel nacional y regional mediante las siguientes actividades:

- a) la promoción de una mayor sensibilidad por parte de las Comisiones Nacionales de la UNESCO en cuanto a las responsabilidades que les caben de hacer intervenir a las ONG en sus trabajos;
- b) la celebración de consultas regionales colectivas con las ONG; y
- c) la formulación de un programa especial de apoyo a las ONG, particularmente en el hemisferio sur.

¹⁰² How the World Bank works with nongovernmental organizations, Banco Mundial, Wáshington, D.C., 1990.

¹⁰³ Cooperation between the World Bank and NGOs: 1990 progress report y Cooperation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, División de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Asuntos Externos, 31 de enero de 1991 y 1º- de abril de 1992, respectivamente.

124. La OIT es el único organismo del sistema de las Naciones Unidas que hace intervenir a las ONG (esto es, a las organizaciones de trabajadores y empleadores) en todos los aspectos de su labor. A lo largo de varios decenios ha ido formulando también unas estrategias y políticas a fin de hacer intervenir, además, a una amplia gama de grupos populares de autoayuda y asociaciones en sus actividades operacionales. Se han elaborado planes y procedimientos apropiados para una asociación eficaz con las ONG, en distintos niveles y con diferentes capacidades. La OIT ha adquirido una gran experiencia gracias a su asociación y cooperación con las organizaciones de nivel comunitario, las organizaciones de trabajadores rurales, los grupos femeninos voluntarios de autoayuda, las asociaciones de empresarios, las organizaciones de artesanos, etc. En todos los casos la OIT procura determinar las "ventajas comparativas de las ONG pertinentes y, también, de contribuir a realzar esas ventajas comparativas.

125. Dentro del sistema de las Naciones Unidas los organismos especializados técnicos, de dimensión más reducida, cuentan con programas y representaciones sobre el terreno mucho más limitados que los organismos más grandes. Con todo, también están ampliando sus actividades para el desarrollo con las ONG dentro de lo posible, como lo demuestra la experiencia de la organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). La OMPI colabora fundamentalmente con diversas asociaciones especializadas de ONG que se interesan en las cuestiones relativas a la propiedad intelectual, los derechos de autor y derechos análogos. Más de cien de esas ONG internacionales participan en las reuniones de la OMPI en calidad de observadores, y la organización celebra también una reunión anual consultiva con las ONG. A fin de ampliar la función de las ONG de los países en desarrollo en las actividades de la OMPI, el Director General instó a los gobiernos de los países en desarrollo a que recomendaran un número de alrededor de 70 ONG más que realizaran actividades en las esferas pertinentes de la labor de la organización; en consecuencia, se invita a las ONG interesadas a asistir a ciertas reuniones específicas de la OMPI. Además, en las actividades para el desarrollo que realiza sobre el terreno la OMPI propicia la participación de las ONG locales en seminarios, simposios y otras actividades.

126. Esas reformas estructurales y programas de aprendizaje son medidas positivas que todas las organizaciones deben tener en cuenta a fin de fortalecer su colaboración operacional con las ONG. Los inspectores comprobaron, sin embargo, que la organización que tiene mayor diversidad y amplitud de actividades de colaboración con las ONG, esto es, la Secretaría de las Naciones Unidas, aún no ha levantado un inventario de sus actividades de colaboración ni las ha organizado. En 1992 el Secretario General dio a conocer un análisis detallado de las necesidades de la Dependencia de Organizaciones no Gubernamentales en Nueva York, que se ocupa de las relaciones consultivas y de información de las ONG con los organismos, programas y conferencias intergubernamentales de las Naciones Unidas¹⁰⁴. Sin embargo, no existe un análisis similar del ámbito mucho más amplio de la colaboración operacional con las ONG.

127. En 1988, a petición de la Asamblea General, el Secretario General emprendió un estudio de las relaciones de la Secretaría con las ONG. El Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión MAS hizo un examen amplio de las relaciones con las ONG en los programas en diversos lugares de destino a fin de explorar la posibilidad de mejorar los arreglos de colaboración sistemática con las ONG y la viabilidad de crear una base de datos para individualizar a las ONG vinculadas con las Naciones Unidas que

¹⁰⁴ "Examen de las condiciones necesarias para que la Dependencia de organizaciones No Gubernamentales funcione con eficacia: informe del Secretario General", documento E/1992/63, de 4 de junio de 1992.

contaran con pericias que pudieran emplearse en proyectos y programas específicos de las Naciones Unidas. Sin embargo, sean cuales fueran las razones del caso, ese estudio nunca se concluyó.

128. Ese estudio parece ahora más necesario que en 1988. Aunque en diversos programas de las Naciones Unidas se ha reconocido la importancia de las relaciones operacionales con las ONG, a menudo sus relaciones actuales son inciertas y puntuales y se refieren esencialmente a intercambios ordinarios de información y no a actividades operacionales sustantivas. Por otra parte, la Asamblea General ha formulado nuevas directrices sustantivas de importancia (en particular, la resolución 44/211), en las que se hace hincapié en los programas de base y en la participación popular en el desarrollo, y también se han emprendido muchas iniciativas nuevas de actividades sobre el terreno con las ONG en todo el sistema de las Naciones Unidas, como se señaló en otros capítulos del presente informe. Además, constantemente aparecen nuevas esferas de colaboración de las Naciones Unidas con las ONG, como los ejemplos relacionados con los derechos humanos, la mitigación de desastres y las misiones especiales que se analizaron en el capítulo II. Como la Secretaría se embarcó en un importante proceso de reorganización en 1992, ahora es más apremiante que nunca elucidar las responsabilidades y procesos específicos vinculados con las actividades operacionales con las ONG.

129. Los inspectores recomiendan que el servicio de asesoramiento en materia de gestión actualice y complete su estudio anterior. Con esa información, el Secretario General podría establecer la estructura y las políticas de colaboración operacional de las dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas con las ONG. Dada la enorme diversidad y el gran número de categorías de participación de las ONG en múltiples programas de las Naciones Unidas, los inspectores estiman que la Secretaría debe formular políticas generales y establecer el marco normativo y de aprendizaje de esa colaboración, dejando, sin embargo, un margen suficiente de flexibilidad para que en determinados programas se pueda responder a las necesidades de colaboración de una manera eficaz e innovadora.

C. Formulación de políticas

130. Las ONG no son sólo mecanismos para la ejecución de los programas humanitarios y de desarrollo y otros programas operacionales en los países en desarrollo. Les caben, también, funciones y responsabilidades muy importantes en lo que concierne a reunir, organizar, expresar y promover los pareceres, preocupaciones y necesidades de sus miembros y componentes. Esa función, en general, se divide en dos categorías: la sensibilización y formación de la opinión pública de diversas maneras respecto de las cuestiones que les interesan y, en grado creciente, la discusión de sus posiciones respectivas con los gobiernos y en otros foros en los que se examinan las políticas públicas¹⁰⁵.

131. En los demás capítulos del presente informe se examinan las formas con arreglo a las cuales las ONG de base están expandiendo cada vez más esas funciones a nivel nacional. Se destacan tres esferas de particular importancia: los procesos de programación participativa del desarrollo a nivel nacional o sectorial, los crecientes trabajos y diálogos entre los gobiernos nacionales o locales y las ONG en actividades operacionales y

¹⁰⁵ Minear, Larry, "The other missions of NGOs: Education and advocacy", en "Development alternatives: The challenge for NGOs", op. cit., págs. 201 a 211, y Voluntary aid for development, op. cit., págs. 79 a 101 y 116 a 137.

la gran ampliación de las actividades de creación de redes y canjes de información que realizan miles de ONG y grupos de ONG en todo el mundo.

132. También podría parecer que las ONG del sur y del norte dedicadas a actividades de desarrollo, que concentran su labor a nivel popular, están muy distantes de la política internacional del desarrollo y de los debates programáticos que se llevan a cabo en las organizaciones multilaterales y en conferencias especiales a nivel regional y mundial. Con todo, las decisiones que dimanen de esas deliberaciones tienen una enorme incidencia en la forma en que se han de formular y ejecutar las estrategias y programas de desarrollo. Como se ha señalado en diversos análisis, las ONG de base pueden allegar un gran caudal de información útil al proceso de adopción de decisiones en materia de desarrollo. En particular, poseen conocimientos profundos sobre los programas de mitigación de la pobreza, junto con una percepción clara de sus necesidades, las tecnologías apropiadas y las estrategias de ejecución flexibles e innovadoras. Este "microconocimiento" de las ONG puede ser una aportación crítica a las investigaciones y la formulación de políticas a "macronivel" en los planos regional y global, para lograr así que se formulen estrategias de base y programas sobre el terreno auténticamente eficaces¹⁰⁶.

133. Mucho queda por hacer por vincular estos "micro" y "macroniveles" de las perspectivas y experiencias de formulación de políticas para el desarrollo. Por su parte, cabe decir que los procesos consultivos del sistema de las Naciones Unidas, que son relativamente engorrosos, no están en consonancia con la actual situación de las políticas de desarrollo. Las relaciones de las Naciones Unidas con las ONG vienen evolucionando desde 1945. Actualmente, alrededor de 1.500 ONG nacionales e internacionales están reconocidas como "entidades consultivas" por el Consejo Económico y Social (a fin de asistir a las sesiones en calidad de observadores, recibir documentos, asistir a reuniones de información y proponer temas del programa o presentar documentos en algunos casos) o como "entidades asociadas" con el Departamento de Información Pública.

134. Sin embargo, las ONG pueden dedicar varios años y efectuar gastos considerables para que se las reconozca como entidades consultivas, estatuto que puede restringirse o retirarse. Las ONG que logran que se las reconozca como entidades consultivas son, por lo común, las que realizan sus actividades en Nueva York y Ginebra y se ocupan de cuestiones sociales, religiosas y profesionales internacionales, y no las ONG que realizan actividades operacionales de desarrollo. Además, el actual proceso consultivo hace más hincapié en el apoyo que las ONG dan a las Naciones Unidas que en el diálogo bilateral sobre problemas sustantivos. Se espera que las ONG colaboren "señalando a la atención los problemas, sugiriendo ideas y programas, divulgando información y movilizándolo a la opinión pública en apoyo de las Naciones Unidas"¹⁰⁷. Los organismos especializados, en general, aplican procedimientos análogos, si bien, como es lógico, las ONG con las que se relacionan están mucho

¹⁰⁶ Garilao, Ernesto D., "Indigenous NGOs as strategic institutions: Managing the relationship with government and resource agencies", en "Development alternatives", op. cit., págs. 113 a 120, y Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", en ibid., págs. 145 a 159.

¹⁰⁷ "The United Nations and non-governmental organizations", folleto publicado por el Comité Ejecutivo DIP/ONG en cooperación con el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, sin fecha.

más concentradas en esferas específicas que en el caso de las Naciones Unidas.

135. Las ONG dedicadas al desarrollo tienen sus propios problemas en lo que concierne al diálogo sobre políticas. Su profunda participación en los programas operacionales en sus propias esferas de competencia ha hecho que se muestren renuentes a participar en los esfuerzos de promoción o a allegar financiación o personal con destino a esas actividades. Además, a menudo no han estado al corriente de las cuestiones importantes, los procesos y las tácticas de negociación e influencia y de los programas políticos en los planos nacional e internacional. Las ONG no están habituadas a colaborar entre ellas. Las posiciones que sostienen adolecen de fragmentación, y las ONG del norte y del sur no se han entendido bien entre sí. Todos esos problemas han sido aún mayores en el caso de las ONG del sur, que están en condiciones mucho peores que las ONG del norte para realizar programas eficaces de promoción¹⁰⁸.

136. Esta situación se ha ido modificando en los últimos años, pues las ONG dedicadas al desarrollo han pasado primero de la prestación de servicios al fortalecimiento de las capacidades y luego a la habilitación y promoción sobre cuestiones relativas al desarrollo nacional e internacional. A nivel mundial, por ejemplo, en 1988 el Consejo Internacional de Entidades Benéficas formuló y aprobó una exposición de políticas y un plan de acción en 1988 en materia de educación pública, políticas públicas y mejoramiento de la colaboración sobre el terreno en las esferas del desarrollo, el medio ambiente y la población¹⁰⁹. Un ejemplo de los esfuerzos realizados a nivel regional es la consulta de 1991 organizada por MWENGO, una organización regional de apoyo a las ONG en el África oriental y meridional. Más de 30 representantes de las ONG de 12 países examinaron un programa que incluía las perspectivas de base sobre la crisis de África, el régimen de gobierno y la participación popular, las relaciones con los institutos de investigaciones en África, la situación del desarrollo en África y la función incipiente de las ONG en la promoción de políticas¹¹⁰.

137. Entre las organizaciones internacionales se está perfilando la necesidad de entablar un diálogo bilateral más eficaz en dos esferas importantes, a saber, las consultas periódicas dentro de las organizaciones mismas y las conferencias especiales de carácter regional y mundial. Diversos organismos han hecho esfuerzos por celebrar deliberaciones más sustantivas con las ONG en los últimos años.

- a) La PAO viene celebrando consultas periódicas con las ONG desde el decenio de 1960, en el contexto del programa CMCH/AD y también ha invitado cada vez más a las ONG a participar en

¹⁰⁸ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities: A European viewpoint", en Guide to the information activities of European development networks, primera edición, UNESCO, Paris, 1991, págs. 11 a 16.

¹⁰⁹ "Making common cause internationally: A policy statement and action plan for international development, environment and population NGOs endorsed by the International Council of Voluntary Agencies", Consejo Internacional de Agencias Benévolas, Ginebra, sin fecha.

¹¹⁰ "News from NGOs", Go-Between, Servicio de Enlace con las organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas, N4 32, agosto de 1991.

reuniones relativas a una gran variedad de cuestiones técnicas de su competencia. Asimismo, celebra reuniones oficiosas con las ONG internacionales que asisten a sus conferencias bienales. La reunión de 1991 hizo hincapié en el examen de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, la participación popular en el desarrollo rural, el desarrollo sostenible y las modalidades para mejorar la cooperación entre la FAO y las ONG¹¹¹.

- b) La UNESCO ha organizado consultas colectivas con las ONG desde principios del decenio de 1960, en régimen bienal respecto de los asuntos generales y anual en relación con temas sustantivos. Asimismo, la UNESCO dedicó casi en su totalidad un número reciente de su revista mensual a la labor con las ONG. Aunque esencialmente hacen hincapié en los firmes nexos de la UNESCO con intelectuales y académicos, los artículos presentan un panorama franco e informativo. Se refieren a las relaciones entre la UNESCO y las ONG, mencionan ejemplos de actividades conjuntas con las ONG en materia normativa, proyectos sobre el terreno, trabajos preparatorios de conferencias y programas científicos un resumen muy claramente las políticas y procedimientos de la UNESCO respecto de las actividades "oficiales" con 585 ONG internacionales¹¹².
- c) La UNCTAD ha auspiciado consultas anuales con las ONG desde 1988. En la más reciente, celebrada en abril de 1993 con la asistencia de 50 ONG (15 de ellas de países en desarrollo), se examinaron los nuevos programas de trabajo de la UNCTAD y las esferas en las cuales se podrían fortalecer las esferas de trabajo entre las ONG y la UNCTAD. Además, desde 1992 la UNCTAD ha hecho considerable hincapié en la contribución de las entidades no gubernamentales, incluidas las ONG, en sus actividades y ha tomado medidas para facilitar su participación en sus órganos intergubernamentales.
- d) Las ONG dedicadas al desarrollo que mantienen relaciones con las Comunidades Europeas se han reunido una vez por año durante casi 20 años. En el período de sesiones de 1991 de su Asamblea General hicieron exposiciones funcionarios de la Comisión y de las ONG, se celebró un debate con diputados del Parlamento Europeo y se llevaron a cabo seminarios sustantivos, incluso uno relacionado con las ONG del sur y sus relaciones externas¹¹³.
- e) Las ONG internacionales reconocidas como entidades consultivas están representadas en las sesiones de la Junta Ejecutiva del UNICEF y en los períodos de sesiones del Comité del Programa de Actividades y pueden distribuir declaraciones o, a veces, hacer exposiciones verbales sobre temas pertinentes. También pueden constituir un comité de las ONG sobre el UNICEF, un medio importante para el intercambio de experiencias e informaciones

¹¹¹ "Report of informal meeting of international non-governmental organizations", Roma, 12 de noviembre de 1991, documento C 91/INF/1, de noviembre de 1991.

¹¹² "Focus: UNESCO and NGOs: A blending of talents", págs. 6 a 16, en UNESCO Sources, N° 34, febrero de 1992.

¹¹³ "Final report of the XVIIth General Assembly of non-governmental development organizations (NGDOs)", op. cit.

que cuenta con diversos grupos de trabajo respecto de cuestiones específicas y que anualmente organiza, con el apoyo del UNICEF, consultas y conferencias en diversas regiones del mundo sobre problemas que afectan a los niños y sus familias. Además, el UNICEF realiza actividades con otros grupos consultivos sobre temas como la Convención sobre los Derechos del Niño, la atención primaria de salud y las actividades relacionadas con la infancia de Europa oriental y central. Las ONG también colaboran con los 32 comités nacionales del UNICEF¹¹⁴.

- f) El Banco Mundial y las ONG tienen entablado un activo diálogo sobre cuestiones sustantivas que en fecha reciente hizo hincapié en los temas del medio ambiente, la pobreza y el desarrollo participativo. El Comité Banco/ONG se reúne una vez al año y recientemente destacó la importancia de reforzar el nivel de las exposiciones y de la representación del Grupo de Trabajo de ONG sobre el Banco Mundial y la administración del Banco. El Banco, además, celebra un número cada vez mayor de consultas con las ONG y los grupos de ONG sobre proyectos operacionales y otros asuntos, por lo menos uno de los cuales se ha calificado de proceso permanente de "antagonismo sostenible", basado en un diálogo eficaz, pero de carácter crítico, en materia de políticas¹¹⁵.
- g) A pedido de su Consejo de Gobernadores, el FIDA estableció un régimen de consultas periódicas con las ONG, que comenzó en 1990. La reunión del Grupo Básico de las ONG y el FIDA, celebrada en noviembre de 1991, se concentró en los medios y arbitrios de fortalecer más la colaboración y decidió que en una reunión que se celebraría en abril de 1992 debatiría la cuestión relativa a la formulación de directrices operacionales para la colaboración entre el FIDA y las ONG.

138. En una segunda esfera, la de las conferencias especiales en los planos regional y mundial sobre temas esenciales de desarrollo, que se han venido celebrando desde principios del decenio de 1970, se han hecho algunos progresos en cuanto a la participación de las ONG, si bien ese proceso ha sido puntual y errático. En 1990 hubo un aumento de la participación de los ONG de los países menos adelantados y en las conferencias de educación.

139. En la Conferencia Internacional sobre Nutrición, celebrada con el auspicio de la FAC) y la OMS a finales de 1992, se prestó especial atención a la función de las ONG en las etapas preparatorias, en la Conferencia misma y en las acciones complementarias de ésta. Las ONG prepararon documentos, elaboraron planes a nivel nacional y participaron en las reuniones regionales. Además, por primera vez en una reunión mundial del sistema de las Naciones Unidas, se invitó a los delegados de las ONG a participar en los grupos de trabajo del período de sesiones del Comité Preparatorio celebrado en agosto de 1992 (anteriormente las ONG participaban en calidad de observadores). En la Conferencia misma estuvieron presentes 246 participantes de 156 ONG, incluidas 65 ONG de países en desarrollo. La eficaz contribución de las ONG se reflejó esencialmente en la versión revisada de la Declaración mundial sobre la nutrición y Plan de Acción.

¹¹⁴ "Partnership in action", op. cit., págs. 14 a 17.

¹¹⁵ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, op. cit., págs. 11 a 20.

140. En la más grande y publicitada conferencia de tiempos recientes, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en el Brasil en 1992, indudablemente participó el mayor número reunido hasta entonces de ONG del norte y del sur, dedicadas a los temas de medio ambiente y de desarrollo, y de grupos femeninos, juveniles y de poblaciones indígenas. Sería prematuro hacer una evaluación detallada de la CNUMAD como ejemplo histórico de una mayor colaboración entre las organizaciones internacionales, los gobiernos y las ONG en la formulación de políticas para el desarrollo, en particular porque todavía no se han elaborado los arreglos institucionales correspondientes a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (que se establecerá por decisión de la Conferencia) ni los relativos a la función de las ONG.

141. Hubo, sin embargo, algunos acontecimientos muy positivos. La amplia atención que prestaron a la Conferencia los medios de difusión social hizo ver el creciente papel de las ONG dedicadas al desarrollo en esas conferencias y demostró que el "poder popular" era un factor que influía en las decisiones sustantivas a nivel mundial. Las ONG pusieron de manifiesto su experiencia y sus pericias en las contribuciones sustantivas que hicieron en relación con muchos de los problemas complejos incluidos en el programa de la CNUMAD y demostraron en forma patente sus funciones insustituibles de promoción y educación para sensibilizar e informar a la atención pública y movilizar apoyos con destino a las medidas examinadas. Por conducto del proceso preparatorio plurianual de la CNUMAD, miles de ONG aprendieron mucho acerca de cómo participar y cómo no participar de manera eficaz en esos procesos de formulación de políticas, en relación con otras ONG y con los gobiernos y las organizaciones internacionales. Fue alentador observar que algunos gobiernos incorporaron a las ONG en las delegaciones oficiales que enviaron a la Conferencia celebrada en Río.

142. Con todo, aún quedan grandes problemas por resolver. El principal es que en cada una de las recientes conferencias mundiales se previó una participación puntual de las ONG. Ello significa, en el peor de los casos, que en cualquier momento podría volverse al antiguo régimen que ubicaba a las ONG en la periferia distante del proceso de las conferencias y, en el mejor de los casos, que las ONG a menudo se confunden y pierden mucho tiempo (disipando quizás su entusiasmo) para determinar qué normas se aplican en una conferencia determinada y de qué fuente dimanar dichas normas.

143. Aunque las ONG han participado más intensamente a nivel regional y en la labor preparatoria general de recientes conferencias, sus funciones en las conferencias mundiales siguen siendo inciertas y discretas. Además, a los miles de ONG les es fundamentalmente difícil organizarse y convenir en posiciones comunes respecto de cuestiones sustantivas contenciosas, característica que, por otra parte, es inherente e inevitable en el pluralismo democrático.

144. También en este caso, las ONG del sur dedicadas al desarrollo, aunque representan mejora los pueblos que estas conferencias presumiblemente más quieren ayudar, son las que más agudamente experimentaron esos problemas de participación. Hay que aplicar de manera congruente el principio de la participación popular, en el que tanto hincapié hacen los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas: no sólo a nivel de la comunidad o en el plano nacional, sino en la formulación y evaluación de políticas sobre los problemas del desarrollo a nivel regional y mundial.

145. Actualmente son muchos y diversos los sectores que instan a que se adopten métodos innovadores para colaborar en los debates sobre las políticas del desarrollo.

- a) En un discurso pronunciado con posterioridad a la CNUMAD, el Secretario General de las Naciones Unidas dijo que las Naciones Unidas debían redefinir su función en el contexto del gobierno y el desarrollo democráticos, dar expresión a las preocupaciones calladas de los pobres y propiciar el intercambio de ideas y propuestas con fuentes ajenas a las Naciones Unidas y a los gobiernos¹¹⁶.
- b) Un ex representante diplomático ante las Naciones Unidas, de gran experiencia, dijo en 1992 que las ONG podían desempeñar un papel muy importante en el gobierno internacional, pues los gobiernos necesitan conocer las opiniones de una red internacional de grupos ajenos a las estructuras oficiales, que disponía de grandes energías e iniciativas¹¹⁷.
- c) El Presidente del período de sesiones de 1991 de un grupo de ONG hizo notar que en muchas resoluciones recientes de los órganos de las Naciones Unidas se instaba a acrecentar la cooperación con las ONG, y expresó su esperanza de que la transformación política del mundo impartiera una mayor apertura y facilitara el entendimiento respecto de las ONG y sus aportaciones a las Naciones Unidas, incluidos los trabajos encaminados a que la Asamblea General aprobara una resolución que estableciera un régimen común para la participación de las ONG en las conferencias mundiales¹¹⁸.
- d) Las ONG, además, han hablado de los méritos de una sociedad civil dinámica de ONG y organizaciones populares que, junto con los Estados y el mercado, velen por realzar el desarrollo nacional e internacional, incluido el diálogo esencial sobre los entornos de políticas y las reformas que son de crítica importancia para propiciar el desarrollo autónomo¹¹⁹.

146. En 1982 la DCI presentó el informe que le había solicitado la Asamblea General sobre la organización y los procedimientos de la Secretaría en relación con la preparación de conferencias especiales de

¹¹⁶ "El desafío después de Río: exposición del Secretario General en la apertura del debate sobre las medidas complementarias de la CNUMAD, 47° período de sesiones de la Asamblea General, 2 de noviembre de 1992".

¹¹⁷ "Peace: Precondition for development" (entrevista con el Sr. Olara A. Otunnu), IMPACT, primavera de 1992, págs. 1, 6 y 16.

¹¹⁸ "Report of the President", en NGOs in a changing United Nations: opportunities and responsibilities, 182 período de sesiones de la Asamblea General de la Conferencia de organizaciones no Gubernamentales reconocidas como Entidades Consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 28 a 31 de octubre de 1991, Palacio de las Naciones, Ginebra, págs. 13 a 19.

¹¹⁹ Clark, John Democratizing development: The role of voluntary organizations, Earthscan, Londres, y Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, Estados Unidos de América, 1991; "Democratising development: NGOs and the State", Development in Practice, vol. 2, N° 3, octubre de 1992, págs. 151 a 162; Korten, David C., Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, Estados Unidos de América, 1990; y Schearer, S. Bruce, "The emerging role of civil society in national development efforts", IMPACT, primavera de 1992, págs. 4 y 17.

las Naciones Unidas; posteriormente, la Asamblea General aprobó el reglamento común¹²⁰. El decenio siguiente se ha caracterizado por el gran dinamismo de la actividad de las ONG en calidad de partícipes importantes del desarrollo y por la institución de nuevas políticas favorables a los enfoques descentralizados y participativos del desarrollo. Las Naciones Unidas siguen celebrando importantes conferencias mundiales de carácter especial, como la CNUMAD (la "Cumbre para la Tierra") y la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 1995 en conmemoración del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas (a la cual los medios de difusión han dado ya el nombre de "Cumbre de los pueblos"). A fin de hacer realidad los objetivos de la nueva política y de reforzar su credibilidad, el sistema de las Naciones Unidas tiene que demostrar que "los pueblos" participarán de manera mucho más cabal y efectiva que en el pasado en las conferencias mundiales sobre el desarrollo que se celebren en lo futuro.

147. Los nuevos arreglos relativos a la participación de las ONG dedicadas al desarrollo en las conferencias regionales y mundiales del sistema de las Naciones Unidas escapan al alcance del presente informe. Con todo, el resumen antes presentado indica que se trata de una cuestión relevante que, a juicio de muchos, se debe volver a evaluar a la luz de las nuevas políticas dimanadas de los órganos rectores, porque la forma participativa en que se elaboren (o no se elaboren) las nuevas estrategias y programas será de crítica importancia para su éxito futuro. En el presente informe se citan los informes recientes, de importancia para todo el sistema, sobre el papel de las cooperativas, a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales¹²¹ y sobre la necesidad de formular políticas y estrategias a nivel de todo el sistema para coadyuvar a erradicar la pobreza¹²². Un tema que al parecer tiene igual importancia y está estrechamente relacionado es el de la participación más eficaz de las ONG y otros grupos en las conferencias regionales y mundiales sobre el desarrollo.

148. Los inspectores, en consecuencia, recomiendan que la Asamblea General pida al Secretario General que, en consulta con las demás organizaciones y organismos del sistema, prepare un análisis a fondo a fin de reconsiderar y actualizar los procedimientos sobre conferencias especiales, aprobados en 1982, en particular el párrafo 6 del anexo de la resolución 37/14 B, a fin de institucionalizar y alentar una mayor participación de las ONG y otros grupos en las conferencias regionales y mundiales sobre los problemas del desarrollo. Mediante esa reforma, los objetivos del sistema en materia de participación popular y autorresponsabilidad se podrían hacer realidad más felizmente gracias a la inclusión de las experiencias, las perspectivas y las necesidades populares en la formulación futura de la política internacional para el desarrollo.

¹²⁰ "Organización y procedimientos de la Secretaría en relación con la preparación de conferencias especiales de las Naciones Unidas", JIU/REP/82/2, de febrero de 1982, documentos de las Naciones Unidas A/37/112, de 23 de marzo de 1982, y Add.1, de 18 de agosto de 1982; y, "Plan de conferencias: organización de la Secretaría para las conferencias especiales de las Naciones Unidas", resolución 37/14 B de la Asamblea General, de 16 de noviembre de 1982.

¹²¹ "Condición jurídica y papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales: informe del Secretario General", documento de las Naciones Unidas A/47/216, de 28 de mayo de 1992.

¹²² "Políticas y actividades relativas a la prestación de asistencia para la erradicación de la pobreza... ", documento E/1992/47, op. cit.

D. Nivel entre organismos

149. Las actividades entre organismos no han tenido una orientación muy precisa respecto de las ONG. En 1988 el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) (CCCS) dio a conocer un informe relativo a un estudio inicial y oficioso que habían realizado conjuntamente los organismos del sistema y las ONG¹²³. En dicho informe se señalaron algunas cuestiones que eran esenciales para mejorar la colaboración y se formularon algunas recomendaciones útiles con destino a los representantes del sistema de las Naciones Unidas en los países, las organizaciones y la comunidad de ONG.

150. En 1988 el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (CCCSI) compiló una guía preliminar de las bases de datos sobre las ONG de 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹²⁴. Entre otros organismos que han participado se cuentan el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, compuesto de los principales organismos que financian las actividades operacionales; el Equipo de Tareas de Desarrollo Rural del Comité Administrativo de Coordinación (CAL) y su Grupo de Participación Popular; y el Subcomité de Nutrición del CAL. Con todo, las deliberaciones sobre cuestiones relativas a las ONG en esos órganos son más bien de carácter puntual y se derivan del examen de cuestiones sustantivas y operacionales más amplias.

151. El Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC) es un comité interinstitucional en el que están representadas la FAO, la UIT y las Naciones Unidas junto con cuatro ONG internacionales. Su función esencial es propiciar una asistencia coordinada a las cooperativas en los países en desarrollo. El COPAC,, con una pequeña secretaría en Roma, publica periódicamente boletines y notas informativas y cuenta con una guía de más de 300 organizaciones que dan ayudas a las cooperativas; además, está elaborando un banco de datos informatizado. COPAC organiza también algunos simposios y consultas y propicia las investigaciones prácticas sobre la función de las cooperativas en el desarrollo¹²⁵.

152. El único órgano interinstitucional que se interesa específicamente en la cooperación con las ONG es el Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales (NGLS). Algunos organismos dijeron a los inspectores que el NGLS les había sido muy útil, pese a su pequeño tamaño y modesto programa. El NGLS se creó en 1975 para facilitar el diálogo y la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad general de ONG dedicadas al desarrollo. Realiza, asimismo, trabajos de educación e información para el desarrollo sobre los problemas Norte-Sur y da apoyo a la labor de las ONG en las esferas de la educación para el desarrollo, la promoción y el análisis de las políticas y los procesos de negociación que influyen en las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo.

153. El NGLS recibe ahora alrededor del 50% de su financiación básica de entre 12 y 13 organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas;

¹²³ "Report on the informal review of operational activities carried out by selected United Nations organizations jointly with non-governmental organizations held in Geneva from 25 to 26 January 1988", CCCS, documento de información N° 4, 25 de marzo de 1988.

¹²⁴ Directory of United system databases on non-governmental organizations, compilada por el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (CCCSI), Naciones Unidas, Nueva York, 1988.

¹²⁵ "What is COPAC?", Secretaría del COPAC, Roma, sin fecha.

el 50% restante proviene de los países donantes de Escandinavia y otros países donantes, junto con financiación adicional para proyectos especiales. El UNICEF es actualmente el organismo directriz y la UNCTAD el organismo de administración. El NGLS presenta informes a su grupo de patrocinadores de las Naciones Unidas y a los períodos anuales de sesiones del Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas (CMINU). El NGLS tiene una secretaría reducida en Ginebra y una oficina en Nueva York.

154. En el curso de los años, el NGLS ha pasado a constituirse en un nexo importante entre las ONG dedicadas al desarrollo y el sistema multilateral. Colabora esencialmente con las ONG nacionales del norte y, cada vez más, con las del sur y con muchas redes internacionales de ONG (en la base de datos del NGLS figuran ahora los nombres de alrededor de 4.000 ONG). Las actividades del NGLS se pueden clasificar como sigue:

- a) reuniones y conferencias internacionales sobre aspectos importantes de la cooperación Norte-Sur, diálogos de políticas que han ayudado a estimular las redes temáticas y nuevas formas de cooperación;
- b) consultas a nivel nacional entre ONG dedicadas al desarrollo y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- c) organización de consultas entre organismos determinados (por ejemplo, la UNCTAD, el PNUD y el FNUAP) y la comunidad de ONG dedicadas al desarrollo;
- d) facilitación del acceso de las ONG a las principales actividades y conferencias del sistema de las Naciones Unidas y participación en ellas;
- e) algunas actividades especializadas, por ejemplo, durante el proceso de la CNUMAD, el NGLS administró un fondo para la participación de las ONG de países en desarrollo que dio apoyo a la participación de 247 representantes de ONG de países en desarrollo en la fase preparatoria y en la Conferencia misma;
- f) actividades generales de información y enlace entre el sistema de las Naciones Unidas y las ONG en general;
- g) un amplio programa de publicaciones.

155. El programa de publicaciones es un ejemplo de la amplia gama de actividades del NGLS y de los útiles servicios que presta. Actualmente se encuentra ya en su séptima edición una guía destinada a "dar a conocer" el sistema de las Naciones a las ONG mediante la mención de publicaciones, servicios y fuentes¹²⁶. El NGLS ha elaborado reseñas de los organismos del sistema que se ocupan del desarrollo en el África al sur del Sáhara¹²⁷ y de las ONG que realizan actividades de investigación, formación y promoción sobre las cuestiones de la deuda y el ajuste

¹²⁶ United Nations development education directory: A guide for NGOs, 7a. edición, UNCTAD/NGLS/34, NGLS, Ginebra, enero de 1992.

¹²⁷ The United Nations system and sub-Saharan Africa: Profiles of United Nations system agencies funds Programmes and services and their work for the development of sub-Saharan Africa, UNCTAD/NGLS/16, NGLS, Ginebra, noviembre de 1989.

estructural¹²⁸. La serie del NGLS titulada "Voices from Africa" da a las ONG y a los especialistas del desarrollo de Africa un foro para expresar sus opiniones sobre los problemas del desarrollo¹²⁹. El NGLS publica también un boletín trimestral en francés e inglés, titulado Go-Between y Le Messenger respectivamente, con una tirada de 4.500 ejemplares, documentos de información para las ONG sobre las principales conferencias del sistema de las Naciones Unidas, trabajos aislados sobre la política de desarrollo y otros documentos.

156. En julio de 1992 el CMINU reconoció la necesidad de colaborar más estrechamente con las ONG, la creciente importancia de la cooperación interinstitucional en esa esfera en el período posterior a la CNUMAD y el excelente desempeño del NGLS en sus 16 años de promoción del diálogo entre el sistema de las Naciones Unidas y las ONG. Para poner remedio a la perenne inestabilidad institucional y financiera del NGLS, el CMINU recomendó al CAC que el NGLS pasara a ser una actividad financiada conjuntamente del sistema de las Naciones Unidas, en un régimen de contribuciones voluntarias y contribuciones financieras sostenibles. En octubre de 1992, el CAC hizo suya esa recomendación y pidió al CMINU que velara por su aplicación.

157. Los inspectores concuerdan también en recomendar que los organismos examinen la conveniencia de dar un apoyo financiero periódico y más amplio al NGLS, habida cuenta de los contactos que tiene establecidos desde larga data y de las muchas actividades importantes que lleva a cabo en todo el mundo con las ONG dedicadas al desarrollo. Además, en la parte final del informe de 1992 sobre las políticas y actividades del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a erradicar la pobreza se hizo hincapié de la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre organismos, reforzar sus mandatos según fuera necesario y asegurar que abarcaran toda la gama de cuestiones relacionadas con la pobreza¹³⁰. Conforme a esa conclusión, los inspectores recomiendan también que el CAC continúe observando de cerca los esfuerzos encaminados a fortalecer el NGLS y sus actividades, pues constituye un componente importante de las nuevas prioridades operacionales del sistema a nivel nacional y popular.

¹²⁸ Who's who on debt and structural adjustment: A directory of NGOs involved in research, information and advocacy, UNCTAD/NGLS/19, NGLS, Ginebra, mayo de 1990.

¹²⁹ Voices from Africa, NGLS, Ginebra (en diversos números se hace referencia a la mujer en el desarrollo (julio de 1990), las ONG y el desarrollo popular (marzo de 1990), la guerra, el conflicto armado y la desestabilización (mayo de 1991) y la cultura y el desarrollo (julio de 1992)).

¹³⁰ "Políticas y actividades relativas a la prestación de asistencia para la erradicación de la pobreza...", documento E/1992/47, op. cit., párr. 109.

VI. PROCESOS OPERACIONALES

158. Un buen punto de partida es tener una idea acerca de la forma en que las ONG lleven a cabo sus actividades. También es esencial establecer estructuras y directrices de cooperación, especialmente a nivel nacional y local. Con todo, para que los organismos del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y las ONG establezcan enlaces operacionales realmente eficaces y dinámicos en la ejecución de sus programas de desarrollo, también tienen que velar por instituir ciertos procesos específicos.

A. Creación de redes

159. Aunque la "red" es una estructura, la "creación de redes" es un proceso dinámico y permanente. La creación de redes es una función "vital" esencial para ayudar a los muchos miles de pequeñas ONG dedicadas al desarrollo de todo el mundo a fortalecer sus funciones y ejecutar sus programas. Además, en la era moderna de las telecomunicaciones, los ordenadores personales y la "aldea mundial" las posibilidades de crear redes y distribuir información se han acrecentado enormemente.

160. En la conferencia sobre las ONG celebrada en Londres en 1987 se dijo que la creación de redes era "el proceso de estar dispuesto a escuchar a los demás y aprender de ellos". Los participantes estimaron que, a más de orientarse por objetivos concretos, las redes debían ser participativas, pragmáticas y activistas, evitando convertirse en instituciones burocráticas que hacían hincapié en la ampliación del número de participantes, la coordinación y los recaudos formales. La clave del desarrollo autosuficiente radicaba no sólo en la cooperación y en la creación de redes norte-sur, sino también en la cooperación y en la creación de redes sur-sur. Las redes -nacionales, regionales o mundiales-, podrán estar organizadas en torno de intereses determinados, pero deberían ser siempre de carácter voluntario y representativo, esto es, no deberían ser impuestas desde arriba. Las redes, se dijo en esa conferencia a modo de conclusión, deberían también empeñarse por propiciar la innovación, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos especializados y experiencias con miras a fortalecer la comunidad de las ONG¹³¹.

161. La creación de redes es, también, un instrumento importante que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben comprender y emplear. La creación de redes ayuda a los organismos a encontrar ONG con las que se puedan asociar en las actividades operacionales. Mediante el apoyo a la creación y la expansión de las redes de ONG, los organismos pueden ampliar grandemente las capacidades institucionales de las ONG y realzar la participación popular. Gracias a la interacción con las redes de ONG, los organismos se pueden proveer de medios para distribuir información y generar el apoyo en todo el mundo con destino a los objetivos y programas económicos, sociales y humanitarios establecidos por sus órganos rectores.

162. La experiencia de creación de redes de las ONG dedicadas al desarrollo y otras organizaciones tanto en el norte como en el sur es tan diversa y dinámica que es imposible presentarla cabalmente en una reseña. En consecuencia, en las páginas siguientes sólo se tratará de mencionar algunos de los conceptos, tendencias y consideraciones esenciales que involucra creación de redes.

¹³¹ Drabek, op. cit., pág. xii.

163. En un documento distribuido por la UNESCO en 1991 se presentó un estudio de 270 redes (o "consorcios" o "federaciones") de Europa dedicadas al desarrollo. Aunque en su mayoría realizaban actividades en los países en desarrollo, algunas habían tardado en reconocer la aparición de las ONG y las redes del sur y la necesidad de forjar nuevos lazos de información y asociación con ellas. En otro documento se pasó revista a 174 redes similares de Africa. Se observó que, si bien las redes desempeñaban una activa función en el desarrollo, era menester emprender nuevos esfuerzos para inducir las a compartir experiencias y formular nuevas iniciativas y estrategias coordinadas para reforzar la eficacia y proyección de las actividades de sus miembros¹³².

164. Una esfera en la cual las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido realizando actividades desde hace mucho, y en la que existe una amplia actividad de creación de redes, es la de las cooperativas. Las cooperativas no son sólo instituciones económicas importantes en todo el mundo, sino que a menudo son la primera institución en la que las personas desaventajadas pueden participar fuera de su hogar. Les cabe, pues, una importante función de movilización de los recursos humanos y financieros en forma democrática y participativa. En un informe de la OIT de 1988 se presentó un amplio análisis de la naturaleza, la función, los tipos y las posibilidades de las cooperativas en Africa¹³³. En un informe de las Naciones Unidas de 1992 figura una reseña muy actualizada de las principales asociaciones internacionales de cooperativas, las actividades conexas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la función del COPAC y se formulan recomendaciones encaminadas a realizar la contribución de las cooperativas al desarrollo en el futuro. En su resolución 47/90, de 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General instó a que se ampliaran las actividades y esfuerzos conjuntos en esa esfera, incluida una mayor participación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el COPAC¹³⁴.

165. Una ONG importante en la esfera de la creación de redes es Innovación y Redes para el Desarrollo (IRED). Fundada en 1981 y orientada principalmente hacia los intercambios Sur-Sur, IRED es un "agente promotor" que propicia las asociaciones y les presta apoyo técnico. Tiene una pequeña secretaría en Ginebra y cuenta con alrededor de 170 miembros y 800 asociaciones e institutos de investigación afiliados en muchos países. IRED organiza seminarios para dirigentes de base en todo el mundo y publica una tirada de 4.000 ejemplares de su boletín trimestral,

¹³² Furman, J. y Combes, B., "European development networks: Experiences in development communication", págs. 45 a 50, en Guide to the information activities of European development networks, primera edición, UNESCO, París, 1991, págs. 45 a 50; Combes, B. y Combes, J. Furman, "African development networks: Experiences and challenges" en African development source book, primera edición, UNESCO, París, 1991, págs. 27 a 30.

¹³³ Report III: Co-operatives: A review of co-operative development in the African region: Scope, impact and prospects, Séptima Conferencia Regional de Africa, Harare, noviembre y diciembre de 1988, oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.

¹³⁴ "Condición jurídica y papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales: informe del Secretario General", op. cit.; "El papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales", resolución 47/90 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1992.

titulado IRED-Forum. Se considera que esta organización un buen ejemplo de las formas en que los recursos de asistencia externa se pueden emplear eficazmente para apoyar el desarrollo de los movimientos populares.

166. IRED, a más de dar apoyo al establecimiento de redes, ha publicado algunos libros importantes sobre la creación de redes de ONG. Por ejemplo, ha individualizado y analizado redes centralizadas (en las cuales el órgano central es el agente más activo), semidescentralizadas (en las cuales el órgano central facilita la actividad de sus miembros y negocia en su nombre) y "ampliadas" (que hacen hincapié en la comunicación y la cooperación entre todos los miembros, con apoyo de un órgano central). Muchas redes adoptan esta última estructura porque les confiere flexibilidad e independencia en un régimen de responsabilidades compartidas¹³⁵.

167. En las evaluaciones de la creación de redes que provienen de países en desarrollo se ha observado que muchas ONG locales dedicadas al desarrollo han tendido a aislarse. Sólo en fecha reciente y con mucha lentitud han comenzado a intercambiar experiencias y a establecer contactos entre sí, con las ONG del norte y con los investigadores del desarrollo. En esos análisis se mencionan, en especial, los problemas que se derivan del apoyo de los donantes, que desafortunadamente orienta a las redes hacia los aspectos que interesan a los donantes y no a las comunidades locales, y de los esfuerzos por formular "planes maravillosos" para la actividad de las ONG nacionales, que nunca se llevan a la práctica. Sin embargo, las redes que tienen autonomía de decisión y están bien orientadas han prosperado mucho¹³⁶.

168. Las ONG del norte adolecen de problemas similares. Tienen sus propios objetivos y operaciones diversos y se hace hincapié en que concentren sus escasos recursos en proyectos operacionales y no en las actividades de comunicaciones, que se consideran "menos operacionales". Además, las ONG del norte, acaso están en alguna forma intimidadas por el explosivo crecimiento de las ONG del sur (lo que hace más difícil separar la paja del trigo), si bien, al propio tiempo, no comprenden que muchas ONG del sur han hecho progresos considerables en la profesionalización de sus actividades. Las ONG del norte tienen que salir de sus inmersión en sus propios programas y superar su "proyectitis", ampliar su caudal de conocimientos sobre las actividades y las dificultades de otras ONG y colaborar más profundamente, en el régimen de consorcios, para dar apoyo a las ONG del sur con las que colaboran, en lugar de concentrarse en las relaciones bilaterales que muchas de ellas mantienen en la actualidad y que les insumen mucho tiempo¹³⁷.

169. No se estima que esta desigual experiencia sea un obstáculo crítico que impida una mejor creación de redes por parte de las ONG del sur y del norte. Lo que se necesita, en cambio, es el estímulo y la financiación de

¹³⁵ Voluntary aid for development, op. cit, pags. 51 y 52;
Sunimal, Fernando, How networks function: Some structural and international aspects of the IRED network in Asia, Colombo, IRED, 1989; Vincent, Fernand, Networking strategies: The IRED experience, IRED, Ginebra, 1986.

¹³⁶ Chitiga-Machingauta, Rudo M., "Networking among NGOs in Africa", págs. 65 a 69, en Voices from Africa, N° 2, op. cit.; Padron, Mario, "Non-governmental, development organizations: From development aid to development co-operation", págs. 75 a 77, en "Development alternatives", op. cit.

¹³⁷ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities", op.cit., págs. 14 a 16.

los donantes para constituir redes basadas en necesidades específicas e intereses comunes; también hay que alentar a las ONG a abandonar su actitud de desconfianza recíproca y comprender cuánto provecho pueden sacar de la creación de redes y del establecimiento de relaciones de solidaridad entre ellas mismas.

170. Los consejos coordinadores o "entidades coordinadoras" nacionales se diferencian de las redes de ONG funcionales, de orientación temática, pues son entidades de composición mucho más amplia, más burocratizadas y formalizadas, que realizan una actividad operacional a nivel popular mucho menor. Actualmente se les está prestando mucha más atención como organización asociadas en los países en desarrollo, pues su principal función adicional (además de distribuir información y propiciar el consenso) es servir de enlace con los gobiernos o donantes. Su labor es ardua y el éxito de su actividad no tiene un signo bien definido, sin embargo, porque muchas luchan por representar y coordinar adecuadamente una gama muy amplia de ONG locales que bien pueden ser muy competitivas entre sí.

171. Los organismos multilaterales y de otra índole, a veces, han dificultado las actividades de creación de redes, pues se han empeñado en propiciar vigorosamente los mecanismos de coordinación, sin prestar la debida atención a la necesidad y el derecho de las ONG de afianzar la cooperación a su propio ritmo y conforme a sus propios parámetros. Además, cuando quieran dar asistencia a las organizaciones coordinadoras, los organismos tienen que reconocer y promover por lo menos otros tres "factores de viabilidad" esenciales.

- a) Composición. Las organizaciones coordinadoras deben atender las necesidades de las organizaciones afiliadas sin dar la impresión de que compiten con ellas. Deben llegar a un acuerdo con sus organizaciones afiliadas respecto de las prioridades y los programas comunes, prestar atención a las organizaciones afiliadas más pequeñas y mantener una relación funcional con las ONG que no son miembros tanto dentro del país como en otros países.
- b) Recursos financieros. Las organizaciones coordinadoras tienen que complementar los modestos ingresos que reciben en concepto de cotizaciones con medidas para recaudar fondos en el país y de los organismos internacionales de asistencia. También deben decidir si desean asumir la función de administrar y distribuir a sus organizaciones afiliadas las subvenciones que reciben de los donantes.
- c) Autonomía. Las decisiones sobre recursos financieros pueden desestabilizar a un órgano coordinador. Los problemas más importantes que se plantean, pues, son los de encontrar distintos arbitrios para generar ingresos en el país y atraer a un conjunto apropiado de organizaciones donantes, de modo que el órgano coordinador pueda preservar tanto su independencia real como aparente¹³⁸.

172. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deben, pues, examinar cuidadosamente la forma óptima de relacionarse con las redes locales, nacionales, regionales y sectoriales de ONG y con sus

¹³⁸ Stremlau, Carolyn, "NGO coordinating bodies in Africa, Asia and Latin America", págs. 213 a 225, en "Development alternatives", op. cit.

organizaciones coordinadoras. Como ocurre en otras esferas, aparentemente sería muy provechoso que los organismos examinaran y compartieran sus experiencias de colaboración con las recaes.

173. La FAO, que tiene una larga experiencia en la materia, presentó recientemente una evaluación a sus órganos rectores de la experiencia adquirida con 24 de .135 redes permanentes de cooperación técnica a las que había dado apoyo en todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural. En ese amplio estudio, que comprendió el análisis estadístico de las redes, el apoyo de la FAO, las actividades y resultados de las redes y los diversos factores críticos (planificación, cuestiones institucionales y apoyo externo) que intervienen en la promoción de redes, se destacaron muchos de los elementos antes señalados.

174. Se llegó en la conclusión en el estudio de que las redes habían sido instrumentos eficaces para la coordinación de investigaciones, los programas de formación, el intercambio de información y el fortalecimiento de la autosuficiencia e independencia. Sin embargo, lleva tiempo desarrollar redes satisfactorias y afianzarlas, cada una con arreglo a su propio régimen. Para ello es menester que los organismos examinen cuidadosamente sus propias prioridades programáticas, por un lado, y las necesidades, objetivos y capacidades de las ONG, por el otro, antes de ayudar a establecer una red, y que asuman un compromiso indefinido, aunque a más largo plazo, con cada red a la que den apoyo¹³⁹.

B. Bases de datos y canjes de información

175. Cada vez más se reconoce que la participación es el elemento esencial para el desarrollo, pero no hay participación sin comunicación. La creación de redes da a las ONG la oportunidad de reunirse para compartir informaciones. Sin embargo, una ONG, un organismo del sistema de las Naciones Unidas u otra organización que quiera asociarse con las ONG tiene que estar al tanto también de la existencia de muchas otras fuentes y corrientes importantes de información en la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo y mostrarse receptivo a esas fuentes y corrientes.

176. La vigorosa expansión de las actividades de las ONG en tiempos recientes, en especial de las ONG del sur, se ha visto grandemente facilitada por una "explosión informativa" a nivel mundial, que probablemente sea, en parte, causa de esa misma expansión. Las telecomunicaciones modernas están creando vastas "carreteras informativas" que atraviesan el mundo entero. Los medios de difusión social -en especial, la televisión- ponen a la vista de miles de millones de personas sucesos que ocurren en los rincones más remotos del planeta. Las estaciones de radio abarcan virtualmente a todo el continente de América Latina. Actualmente se usan más de 1.000 millones de aparatos de televisión, cifra que registra un aumento de 50% en los últimos cinco años; la expansión del número de aparatos de televisión en uso es particularmente acelerada en Asia, donde habita la mitad de la población del mundo. Más de 300 servicios propalan ahora programas de televisión por satélite, y en los próximos cinco años se lanzarán veintenas de nuevos satélites de comunicaciones.

¹³⁹ "Redes de cooperación técnica", capítulo 11, págs. 235 a 273, en "Examen del programa ordinario 1990-91", documento de la FAO C 91/8, de julio de 1991.

177. En particular, las redes de computación, máquinas facsimilares, teléfonos, bases de datos y ordenadores personales están impartiendo un carácter mucho más abierto, innovador y democrático al canje de información. Ello, a su vez, habilita a los particulares y a los grupos voluntarios en todas las sociedades, pues aumenta enormemente su acceso a la información que necesitan para dar a conocer sus intereses y afianzar su autonomía. Les permite crear sus propios canales de comunicación sin estar sujetos al control de instituciones y jerarquías. Aunque la mayor parte de la población del mundo en desarrollo carece todavía de conexiones electrónicas, se está convirtiendo, cada vez con más celeridad, en actor de pleno derecho de la "aldea mundial"¹⁴⁰.

178. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas que tratan de afianzar sus "programas populares" y colaborar más estrechamente con las ONG en las actividades de desarrollo tienen que ponerse en contacto con ese vasto, dinámico y caótico mundo de la información. Como ocurre con las redes, en ese empeño los organismos tendrán que aprender de las experiencias y actividades de las ONG y, también, granjearse el apoyo de éstas para ejecutar sus propios programas humanitarios o de desarrollo. Con todo, a cada organismo podrá así cumplir más cabalmente su misión de centro mundial de reunión y divulgación de información, empleando sus programas de nivel mundial para adquirir conocimientos acerca de todos los tipos de iniciativas y programas pertinentes y para distribuir ese conocimiento, como agente catalizador, a fin de dar apoyo y estímulo a las ONG y a los programas generales en el sector de su competencia.

179. Una forma básica de organización es establecer una base de datos o guía de las ONG asociadas, e interesarse en los procesos afines de canje de información. Cada organismo, claro está, debe decidir en qué medida empeñará esos esfuerzos, a la luz de sus propias prioridades y circunstancias. En la actualidad, por ejemplo:

- a) Conforme a lo dispuesto en el Plan de Acción Mundial sobre Población de 1974, el FNUAP ha editado cada tres años (desde 1976), una guía de las fuentes de asistencia internacional en materia de población. La guía, a más de información sobre los organismos bilaterales y multilaterales, presenta datos sobre los objetivos, esferas programáticas sustantivas y modalidades de asistencia de más de 140 ONG, centros universitarios, institutos de investigación y organizaciones de formación¹⁴¹.
- b) La OMS publica una guía que informa de las estructuras, políticas, objetivos y actividades de colaboración de 167 ONG, así como de los principales programas de la OMS con los que colabora cada una de ellas, indicando también los funcionarios de las ONG y de la OMS con los cuales se pueden establecer contactos y las direcciones respectivas¹⁴².

¹⁴⁰ Annis, Sheldon, "Giving voice to the poor", Foreign Policy, N°84, otoño de 1991, págs. 93 a 106.

¹⁴¹ Guía de fuentes de ayuda internacional en materia de población, 1991, sexta edición, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York.

¹⁴² Directory of nongovernmental organizations in official relations with the World Health Organization: Partners in Health, Organización Mundial de la salud, Ginebra, 1990.

- c) ha guía de la OACNUR menciona varios centenares de ONG, clasificadas por orden alfabético, el país en que tienen su sede, el país en que ejecutan sus actividades y su sector de actividad operacional¹⁴³.
- d) A finales de 1991, la FAO envió un cuestionario a alrededor de 4.000 ONG y redes de ONG para enterarse de sus estructuras y actividades. Ese proceso, encaminado a actualizar una guía que se había preparado en 1985, dará ocasión a la FAO de racionalizar y ampliar los muchos contactos que tiene establecidos con las ONG y de establecer una base de datos y una guía fidedignas de las ONG. Además, el Servicio de Intercambio en Educación para el Desarrollo de la FAO es una red internacional que publica documentos bimestrales e índices anuales de documentación sobre la educación para el desarrollo, la promoción de la participación popular y otras cuestiones generales relacionadas con el desarrollo¹⁴⁴.
- e) Las publicaciones de los organismos pueden propiciar el canje de información respecto de regiones determinadas. En una guía publicada por la UNESCO en 1991, por ejemplo, se informó de las metas, los objetivos y los servicios de 270 redes europeas dedicadas al desarrollo; la publicación contiene también materiales analíticos¹⁴⁵. En el bienio de 1992-1993, la UNESCO tiene previsto establecer un banco de datos para reunir y divulgar información sobre las ONG.
- f) Los organismos pueden también preparar guías relativas a sectores (determinados). En 1991 la FAO preparó una guía inicial con información sobre 47 ONG en todo el mundo que se ocupan de las pesquerías y de las comunidades pesqueras, con la esperanza de poder ampliar su alcance en ;adiciones posteriores¹⁴⁶.

180. Otras instituciones multilaterales han realizado también trabajos relativamente amplios sobre bases de datos generales o sectoriales, guías y otros importantes documentos informativos.

- a) El Banco Mundial viene elaborando sistemas de información a fin de facilitar la corriente bilateral de información con las ONG, catalizar el canje de informaciones y propiciar la formulación de políticas y la divulgación de las "prácticas óptimas". Su centro de información sobre las ONG dispone con una amplia información sobre las actividades de las ONG en todo el mundo, información que pueden consultar los funcionarios del Banco y los representantes de las ONG y de los gobiernos. En una base de

¹⁴³ UNHCR & NGOs: Directory of non-governmental organizations, oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales, octubre de 1992.

¹⁴⁴ "Development education exchange papers" (DEEP) y "DEEP Indexes", publicados por la Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo, FAO, Roma.

¹⁴⁵ Guide to the information activities of European development networks, primera edición, UNESCO, París, 1991.

¹⁴⁶ "Directory of non-governmental organizations involved in fisheries", Circular de pesquerías de la FAO N°- 832, FAO, Roma, diciembre de 1990.

datos de perfiles se cuenta con información sobre más de 5.000 ONG. En otras bases de datos figuran más de 600 encuestas e informes sobre las ONG que pueden recuperarse por país y sector, una lista de más de 300 consultores especializados y más de 2.500 técnicos sobre actividades de las ONG en los sectores de la tecnología apropiada de bajo costo económico y otros sectores¹⁴⁷.

- b) La Comisión de las Comunidades Europeas publica un digesto anual de distintas partidas del presupuesto de las CE destinadas exclusivamente a la cofinanciación de las ONG del norte y del sur dedicadas al desarrollo (que en 1992 ascendían a alrededor de 85 millones de dólares), así como información sobre otros recursos parcial o potencialmente disponibles para las ONG¹⁴⁸.
- c) La OCDE publicó su primera edición de la guía de las ONG dedicadas al desarrollo en sus países miembros en 1967, la segunda en 1981 y la tercera en 1990. La edición más reciente contiene detalles acerca de más de 2.500 ONG de esa índole. La OCDE publicó también una guía más especializada en 1991, que comprende sólo las ONG dedicadas al desarrollo cuyas actividades se vinculan con el medio ambiente¹⁴⁹.
- d) La OACNUR y la OCDE han colaborado en la preparación de una guía de las ONG que se ocupan de las cuestiones relativas a los refugiados, las migraciones y los derechos humanos, que se publicará en junio de 1993.
- e) El Banco Asiático de Desarrollo publicó una base de datos de las ONG en 1989 que incluye una reseña de las políticas gubernamentales, las actividades de cooperación realizadas por los gobiernos y las ONG y los perfiles de las ONG más importantes en la esfera del desarrollo agrícola y rural en siete de sus países miembros¹⁵⁰.

181. A nivel nacional, el PNUD comenzó en 1989 un esfuerzo con apoyo técnico, un cuestionario y programas de informática para ayudar a sus oficinas exteriores en sus relaciones con los gobiernos o asociaciones de ONG a fin de establecer bases de datos sobre las ONG y acaso también

¹⁴⁷ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991, op. cit, párrs. 22, 23 y 33; List of World Bank-financed projects with potencial for NGO involvement, Banco Mundial, División de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Asuntos Externos, Wáshington, D.C., abril de 1992.

¹⁴⁸ Digest of community resources available for financing NGO development activities, Comisión de las Comunidades Europeas, documento VIII/325/91-EN, Bruselas, abril de 1991; "Special issue: 1992 EC budget adopted: Funds open to NGOs", NGDO EC News, Comité de Enlace de las Organizaciones no Gubernamentales dedicadas al desarrollo con la Comunidad Europea, N° 27, enero de 1992.

¹⁴⁹ Directory of non-governmental development organisations in OECD member countries, Centro de la OCDE para el Desarrollo, París, 1990; A directory of non-governmental environment and development organisations in OECD member countries, Centro de la OCDE para el Desarrollo, París, 1991.

¹⁵⁰ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, vol. I, An NGO-database of selected Asian countries, op. cit.

publicar guías. Muchas oficinas se han plegado a esa iniciativa, y muchas de las que no lo hicieron informaron de que otros grupos en sus países respectivos ya habían comenzado a preparar, o estaban preparando, bases de datos o guías. Durante las visitas sobre el terreno en Asia, los inspectores observaron con beneplácito que en Bangladesh, Filipinas, Nepal y Tailandia los Gobiernos, las fundaciones, las universidades o el PNUD (o con el apoyo de proyectos del PNUD) habían publicado guías nacionales de las ONG.

182. Además de esas bases de datos y de esas guías, al parecer los organismos del sistema de las Naciones Unidas están incorporándose lentamente a los procesos mundiales de intercambio de información con la comunidad de las ONG. Con todo, ya se han adoptado algunas medidas interesantes. Por ejemplo, la Dependencia de Desarrollo Forestal Comunitario de la FAO ha elaborado en forma gradual una serie completa de publicaciones (en hasta cuatro idiomas), en los pasados 1°5 años, para establecer contactos con las ONG, las comunidades rurales, los gobiernos y otras organizaciones interesadas en la silvicultura y darles apoyo, a saber:

- a) documentos;
- b) notas;
- c) estudios monográficos;
- d) manuales de consulta;
- e) manuales de campo;
- f) cuestiones y directrices;
- g) un boletín (con una circulación de 3.000 ejemplares);
- h) una red (con 1.300 miembros en 80 países);
- i) filminas y vídeos; y
- j) folletos con ilustraciones¹⁵¹.

183. Con un concepto completamente distinto, el UNICEF publicó un solo folleto a mediados de 1992 que es, también, un instrumento muy eficaz para distribuir información. En el folleto se señala que a las ONG se les deben muchos de los progresos logrados en favor de la infancia en los pasados decenios y que les cabe una función crítica en la ejecución del Plan de Acción aprobado en 1990 por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. El folleto tiene por objeto ayudar a las ONG nacionales e internacionales a comprender mejor el UNICEF y las modalidades de colaboración, y señala que todas las dependencias del UNICEF están dispuestas a examinar nuevas esferas de cooperación, facilitar las comunicaciones y mantener una estrecha relación de consulta. El folleto, que consta de 39 páginas, examina luego los objetivos actuales del UNICEF, sus modalidades de colaboración con las ONG, las actividades con las ONG a nivel nacional por conducto del "enfoque de países" y los

¹⁵¹ "Community forestry publications by FAO", Dependencia de Desarrollo Forestal Comunitario, FAO, Roma.

puntos de contacto con el UNICEF en todo el mundo¹⁵². Además, las Secciones de Enlace con las ONG del UNICEF en Nueva York y en Ginebra han elaborado recientemente una base de datos que comprende más de 170 ONG reconocidas como entidades consultivas por el UNICEF.

184. En su guía de las redes europeas dedicadas al desarrollo, que se mencionó supra, la UNESCO presenta un marco relativamente interesante de cuatro temas de examen y tres apéndices que abarcan su labor en materia de canje de información y comunicaciones para el desarrollo, a saber:

- a) el contexto en que se realiza el trabajo de información de la UNESCO sobre el desarrollo;
- b) sus actividades de información sobre el desarrollo;
- c) las nuevas actitudes respecto del desarrollo;
- d) los problemas que se plantean a la UNESCO y las ONG europeas;
- e) una lista de los servicios en la sede de la UNESCO que permiten consultar la documentación sobre el desarrollo;
- f) una lista de las bases de datos de la UNESCO que contienen información sobre el desarrollo; y
- g) una selección de publicaciones y documentos pertinentes de la UNESCO¹⁵³.

185. La OACNUR es un ejemplo que probablemente sea mucho más típico de la mayor parte de las actividades exploratorias de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en materia de canje de información operacional con las ONG. En abril de 1990, la OACNUR celebró un taller con un grupo de ONG. Como resultado de esa reunión se creó un sistema de redes de información electrónica (IRENE), que actualmente se encuentra en su fase operacional. Además, el taller produjo diversas observaciones interesantes sobre las actividades de intercambio de información que bien pueden ser pertinentes para la mayoría de los organismos.

- a) Es esencial que todas las organizaciones que trabajan con refugiados formulen una "filosofía de la información", que, a la vez, proyecte con fuerza su mensaje y emplee en forma eficaz tecnología existente y nueva.
- b) Divulgar información es una tarea prioritaria, pero debe ser verosímil y compartirse entre los participantes y a diversos niveles, especialmente cuando se refiere a acciones apremiantes para salvar vidas.

¹⁵² Unidos en la lucha - Acción conjunta del UNICEF y las ONG en pro de los niños, UNICEF.

¹⁵³ Bennett, John, "Information for development at UNESCO". págs. 17 a 44, en Guide to the information activities of European development networks, op. cit.

- c) Hay más información disponible que capacidad para absorberla; sin embargo, a veces la información puede ser retenida, estar presentada en una forma que no sea apta para la utilización o ser difícil de encontrar; lo esencial es que se establezca una correspondencia entre la información, por un lado, y los usuarios y destinatarios, por el otro.
- d) La información puede clasificarse en diversas categorías: información pública, información sobre promoción, información y asistencia de alerta temprana o información para sensibilizar al público y recaudar fondos.
- e) No sólo tienen la OACNUR y las ONG que disponer de una estructura para compartir la información, sino que las ONG deben establecer estructuras más eficaces para compartir información entre si; esas estructuras tienen atributos comunes y deben establecerse tanto en las sedes como en el terreno.
- f) Se deben establecer contactos y celebrar reuniones para compartir información, formular estrategias e iniciativas comunes para promover las actividades relacionadas con los refugiados y efectuar consultas periódicas sobre los aspectos informativos de la labor con los refugiados, a fin de formular políticas y programas y crear estructuras que permitan lograr una máxima cobertura.
- g) La OACNUR y la Red Internacional de Documentación sobre los Refugiados deben tratar de mejorar el acceso que dan a terceros a las bases de datos sobre bibliografía de los refugiados, situaciones de refugiados y boletines (ya sean "boletines" informatizados en línea u otros boletines).
- h) Las ONG nacionales y las oficinas auxiliares de la OACNUR deben colaborar a fin de dictar cursos mixtos de formación encaminados a la ejecución de las actividades de reunión y distribución de información con nuevas tecnologías.
- i) La Dependencia de Enlace de la OACNUR con las ONG y otras funciones de enlace de la OACNUR se deben fortalecer a fin de mejorar las corrientes de información y establecer vínculos más estrechos con las ONG¹⁵⁴.

186. Además de las medidas para colaborar más estrechamente con las ONG en la constitución de sistemas de canje de información, los organismos del sistema de las Naciones Unidas podrían beneficiarse grandemente gracias a los muchos canjes de información que las ONG ya están realizando por sí mismas, ya sea aprendiendo de ellos o dándoles apoyo.

187. Por ejemplo, existen muchas revistas y periódicos de las ONG en circulación. Los que ya se han mencionado en el presente informe (Development in practice, The Health Exchange, Impact, IRED-Forum, Lokniti y NGO Management¹⁵⁵) contienen no sólo un caudal de artículos

¹⁵⁴ "Facts, images and advocacy: A workshop on information organised by UNHCR and NGOs", Ginebra, 2 y 3 de abril de 1990, OACNUR/ICVA.

¹⁵⁵ Development in practice, publicación trienal de Oxfam, Oxford, Reino Unido; The Health Exchange, publicación bimestral de International Health Exchange, Londres; IMPACT, publicación editada durante seis años

interesantes, sino también información sobre una amplia variedad de informes, libros, artículos, guías y documentos, así como datos sobre cursos, seminarios, cursillos, bases de datos, conferencias y giras de estudio pertinentes. Por estas razones son vehículos importantes para el canje de experiencias, ideas, conocimientos e informaciones para fortalecer las operaciones humanitarias y de desarrollo de las ONG (y de otras organizaciones) en todo el mundo.

188. Algunos grupos de ONG realizan también una amplia actividad de publicación y distribución de información por su propia cuenta. ACCION Internacional Técnica publica una serie de estudios, monografías, manuales prácticos y otros documentos y videocintas sobre el desarrollo y los programas de microempresas en el sector no estructurado. La entidad Private Agencies Collaboratina Together (PACT) publica tres veces por año un catálogo que contiene alrededor de 150 títulos; en sus materiales didácticos e información de medios múltiples se hace hincapié en métodos innovadores para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres y sus instituciones. PACT está actualmente tratando de distribuir más ampliamente esos materiales en los países en desarrollo y de propiciar los canjes de materiales didácticos Sur-Sur. Análogamente, el ICVA reúne y distribuye información sobre las actividades de los organismos voluntarios, con especial referencia a un uso más amplio de la tecnología de informática, como en su base de datos sobre la UNINET (una red de ordenadores de las Naciones Unidas) relacionada con las actividades de las ONG en la esfera de los desastres naturales¹⁵⁶.

189. Las ONG realizan también actividades importantes de información en sectores específicos. Por ejemplo, en materia de medio ambiente, se ha establecido una red de computadoras (EcoNet) que vincula a miles de defensores del medio ambiente y ONG en todo el mundo. Hay también grupos más especializados, como Pesticide Action Network, una coalición de 300 ONG de 50 países que se ocupa de los métodos sostenibles de lucha contra las plagas y es una fuente importante de información sobre plaguicidas para las ONG de base. Cabe señalar, asimismo, que se están constituyendo redes nacionales que comparten y coordinan informaciones como el Indonesian Environmental Forum (WALHI), una organización coordinadora que agrupa a más de 400 ONG más pequeñas interesadas en las cuestiones del medio ambiente¹⁵⁷.

190. Esta proliferación de bases de datos y guías dentro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las redes de ONG y otras organizaciones indica obviamente la posibilidad de que haya duplicación y superposición en esos trabajos. Con destino a sus propios programas y para realzar al máximo la eficiencia y la eficacia de los procesos de distribución de información, los inspectores estiman que los

por PACT (desafortunadamente dejó de publicarse después del número de la primavera de 1992 cuando se terminó la financiación provista por un donante); IRED-Forum, publicación trimestral de IRED, Ginebra; Lokniti, publicación trimestral de la secretaría de la ANGOC, Manila; NGO Management, publicación trimestral de un consorcio de grupos, secretaría de la ANGOC, Manila, y NGO Management Network, de ICVA, Ginebra.

¹⁵⁶ Catalogue of publications, ACCION Internacional Técnica, Departamento de publicación, Cambridge, Massachussets, Estados Unidos de América; Media services: A catalogue of development resources, Servicios de Difusión de PACT, Nueva York; "ICVA at a glance", ICVA, Ginebra, febrero de 1991.

¹⁵⁷ Livernash, Robert, "The growing influence of NGOs in the developing world", Environment, vol. 34, N°- 6, junio de 1992, págs. 20 y 41.

organismos debieran tratar, siempre que sea posible, de propiciar el intercambio de datos entre las bases de datos existentes.

191. Esta diversidad informativa es un vívido recordatorio del dinamismo del sector de las ONG en todo el mundo. Su capacidad de innovación y su diversidad no son sólo ejercicios burocráticos y pueden ser factores esenciales para llevar adelante los programas de base de los organismos y realzar sus efectos. Los medios internacionales de difusión social subrayan cada vez más esa circunstancia. En una entrevista celebrada a finales de 1992, un alto funcionario del UNICEF se refirió a las amenazas que la enfermedad, la violencia, la malnutrición y la escolaridad insuficiente planteaban para los niños de América Latina y el Caribe y dijo que anualmente perecía casi un millón de menores de 5 años en la región. Luego de mencionar la lucha del UNICEF por mejorar el saneamiento con sólo un dólar por persona por año, se le preguntó si realmente había en ese momento alguna esperanza de progreso. El funcionario del UNICEF respondió que "un gran número de organizaciones no gubernamentales" había formulado "excelentes" programas de obstetricia, salud infantil, protección de la infancia y educación y otros programas¹⁵⁸.

C. Programas de fortalecimiento de capacidades y formación

192. Como ya se indicó en otras secciones del presente informe, las ONG de base dedicadas al desarrollo son organismos muy prometedores, pero frágiles. Las probabilidades de fracaso de la mayoría de estos organismos pueden ser muy superiores a sus probabilidades de éxito. La circunstancia de que sean organizaciones pequeñas, de base comunitaria, impone una limitación a sus recursos financieros, sus pericias organizativas y técnicas, sus actividades de proyectos, sus fondos y su acceso a las redes que podrían prestarles asistencia. La supervivencia de muchas de estas ONG depende del coraje y de la tenacidad de unas pocas personas, que luchan con los medios de que disponen en circunstancias muy arduas e incluso hostiles.

193. Estas ONG pequeñas no tienen a menudo gran interés en acrecentar su ámbito de actividad o en influir o intervenir en los programas gubernamentales de mitigación, de la pobreza. Tienen que superar restricciones externas críticas, como la falta de servicios de transporte o de asesoramiento jurídico. Su acción a caso no llegue a los más pobres de los pobres y sus esfuerzos de "participación popular" bien pueden estar dominados por su personal o las elites locales. Es posible que dediquen poca reflexión a planificar sus actividades futuras o a los beneficios perdurables de su labor, a menudo porque los donantes sólo les conceden subvenciones limitadas para proyectos. Las ONG que sí amplían sus actividades, para embarcarse en programas más ambiciosos, bien pueden encontrarse en la imposibilidad de continuar una gestión satisfactoria, sostener sus actividades cuando cesa la asistencia externa o adquirir las pericias de administración y organización que tanto necesitan¹⁵⁹.

194. Esas ONG necesitan, a todas luces, tener una mejor administración, realzar sus funciones de rendición de cuentas y ampliar su capacidad para ejecutar proyectos y programas más importantes y eficaces. Reconociendo que el desarrollo es un proceso habilitante y no un programa de bienestar social, en el estudio de la OCDE sobre las ONG (1988) se prestó gran atención a los medios y arbitrios por conducto de los cuales se podían

¹⁵⁸ "The child killers: Interview", Newsweek International, 19 de octubre de 1992, pág. 54.

¹⁵⁹ Livernash, op. cit.

individualizar, alentar y apoyar de manera óptima a las ONG locales más prometedoras. En un capítulo del estudio se examinaron los orígenes, funciones y fases evolutivas de las organizaciones locales de autoayuda en los países en desarrollo y su gran potencial -en verdad, función esencial- en la mitigación de la pobreza.

195. Otro capítulo del informe de la OCDE se concentró en cuestiones y modalidades específicas, fundamentalmente las relacionadas con el fortalecimiento de capacidades, por conducto de las cuales los organismos oficiales de asistencia, las ONG donantes y los investigadores pueden prestar ayuda a ese proceso. Seguidamente se indicarán los aspectos de fortalecimiento de las capacidades mencionados.

- a) Fortalecimiento institucional. El fortalecimiento de las instituciones no es un proceso mecánico. Los elementos claves son lograr la sostenibilidad, afianzar la autosuficiencia y dar apoyo mediante consultorías en administración, formación y manuales. Ya se han hecho algunas investigaciones importantes en todo el mundo para individualizar los indicadores y elementos esenciales del proceso de fortalecimiento de las instituciones locales.
- b) Efectos del desarrollo: Existe un gran acervo de análisis de los atributos comunes, las capacidades importantes, los procesos de gestión y las estrategias que ponen a los programas de las ONG de base en condiciones de acrecentar su eficacia para obrar transformaciones profundas y mejorar la vida de sus comunidades.
- c) Reformas de micropolíticas. Muchas de las actividades de desarrollo orientadas hacia la población son reformas de micropolíticas. Involucran cambios en las actitudes y una mejor aplicación de los servicios y recursos disponibles para atender las necesidades y exigencias de los usuarios. Aunque son los mejores agentes catalizadores para llevar adelante esas reformas, para desempeñar de manera eficaz esa función las ONG necesitan para ello una capacidad mucho mayor, estrategias congruentes y nuevos estilos operacionales.
- d) Mejoramiento de la asistencia a las instituciones de apoyo. Las llamadas "ONG de servicios" en los países en desarrollo desempeñan una función crítica en el apoyo que dan a las ONG de base. Sin embargo, actualmente dedican gran parte de su tiempo y energía a encauzar recursos financieros que reciben de los donantes hacia las ONG locales que ejecutan proyectos. Convendría en cambio, que recibieran apoyo y aliento para formular estrategias definidas e instrumentos específicos, a fin de estar a su vez en situación de promover y apoyar a organizaciones locales más vigorosas.
- e) Autoevaluación. La autoevaluación se está convirtiendo en un instrumento importante para ampliar la sensibilización, formular nuevos enfoques programáticos e incorporar la gestión participativa en las organizaciones de ONG locales. Por tratarse de una actividad permanente, constituye parte integrante del desarrollo institucional de las ONG locales (véase la sección E infra).
- f) Tecnología apropiada. Las ONG locales con frecuencia deben resolver algunos problemas de tecnología apropiada o inapropiada o de adaptación de la tecnología para ejecutar felizmente sus proyectos y programas. Existen en todo el mundo grupos especializados en tecnología apropiada, tanto ONG como dependencias de gobierno, que pueden ayudar a las ONG locales a

aplicar tecnologías apropiadas y dar formación apropiada en pequeña o gran escala¹⁶⁰.

196. En los últimos años, los grupos de ONG han tomado la iniciativa de efectuar el seguimiento de esas y otras actividades de fortalecimiento de las capacidades. En 1985 el ICVA, por ejemplo, emprendió un programa de gestión para el desarrollo que posteriormente amplió, en 1988, para convertirlo en programa de desarrollo institucional. El programa ayuda a los organismos nacionales de coordinación y a las ONG internacionales a formular programas de servicios de gestión y a aumentar de la eficacia de la gestión de las ONG. Presta asimismo servicios de secretaría en Ginebra a la Red de Gestión de las ONG, un consorcio de organizaciones y particulares interesados en la gestión de las ONG constituido en 1986 que edita la publicación trimestral titulada NGO Management¹⁶¹.

197. PACT presta amplios servicios y proporciona recursos e información para ayudar a las organizaciones voluntarias a perfeccionar sus capacidades de gestión y formulación de programas. Alrededor de dos tercios del presupuesto total de PACT se destinan a acrecentar la capacidad y la autosuficiencia de las organizaciones voluntarias en el sur, mediante financiación institucional, promoción del aprendizaje, formación, asistencia técnica, promoción de sus objetivos y actividades de generación de recursos, que se realizan por conducto de organizaciones coordinadoras locales, consorcios, organismos de capacitación y una amplia gama de grupos voluntarios. En Africa meridional, por ejemplo, un equipo de tareas de PACT se desempeña en calidad de intermediario de servicios de información y apoyo entre las ONG del norte y del sur para promover esferas prioritarias del desarrollo institucional, la creación de redes, los sistemas de comunicaciones e información, la colaboración y los canjes y la promoción de sus objetivos en el norte¹⁶².

198. Constantemente se dan a conocer nuevas investigaciones muy interesantes a este respecto. En un estudio del Centro Internacional de Formación e Investigaciones de las ONG (INTRAC) de 1992, por ejemplo, figura una reseña del desarrollo institucional de las ONG dedicadas al desarrollo en el Africa al sur del Sáhara, con el objeto de ayudar a las ONG europeas a determinar la forma óptima de prestar asistencia a ese proceso. En el informe se analiza la evolución de las ONG de Africa dedicadas al desarrollo y el desarrollo institucional en la práctica, las necesidades de las ONG intermediarias o de servicios y de las ONG comunitarias locales, así como las tendencias y cuestiones sustantivas. En el informe figura también una amplia bibliografía reciente sobre el tema. Además, en el informe se presentan:

- a) una reseña de la "actualidad" del desarrollo institucional de las ONG;
- b) un análisis de la oferta y demanda de servicios de desarrollo institucional en Africa;
- c) un esbozo de las decisiones estratégicas que deberían adoptar las ONG europeas que desean fomentar ese desarrollo, y

¹⁶⁰ Des partenaires dans l'action pour le développement, op. cit., p. 42

¹⁶¹ "ICVA at a glance", op. cit.

¹⁶² "PACT : Private Agencies Collaborating Together", New York, 1990, p. 1 à 5.

- d) una sencilla lista de verificación para la adopción de decisiones sobre desarrollo institucional¹⁶³.

199. Estos tres ejemplos son únicamente la "cúspide del témpano" de la información disponible en la comunidad mundial de ONG dedicadas al desarrollo en las esferas de la formación y el fortalecimiento de capacidades. Como se vio en la sección precedente, existe una amplia constelación de periódicos, bases de datos y redes y gran parte de la información que contienen se refiere a las actividades de formación o a las ideas y experiencias sobre el desarrollo institucional de las ONG. El problema radica en clasificar esa información e identificar la que sea más útil para las necesidades programáticas de una organización.

200. En esta etapa inicial del desarrollo general de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas con las ONG dedicadas al desarrollo, los inspectores tuvieron ante sí una información muy fragmentaria en materia de fortalecimiento de capacidades y de las necesidades y oportunidades de formación. Mucho queda todavía por hacer a fin de formular programas eficaces en la materia en colaboración con las ONG en todo el mundo. Cabe decir nuevamente que los organismos del sistema de las Naciones Unidas, que tienen mandatos mundiales de distribución de información e investigaciones, bien podrían desempeñar una función importante en lo que hace a evaluar, ampliar y compartir las experiencias entre sí y con el sector de las ONG.

201. El sistema de las Naciones Unidas, por su parte, puede beneficiarse de una iniciativa actual que, si bien todavía se está formulando y no tiene todavía una orientación precisa, podría facilitar grandemente las actividades de fortalecimiento de capacidades y formación con las ONG. En 1992 en un examen interinstitucional de la formación en actividades operacionales se comprobó que ya se estaba impartiendo gran parte de esa formación en muchas esferas sustantivas. En el análisis se reconoció que la ejecución por los gobiernos de los proyectos y programas del sistema de las Naciones Unidas se acrecentaría con rapidez y pasaría a ser un elemento central para ejecutar con eficiencia las actividades operacionales en lo futuro. Por consiguiente, cada vez tendrá más importancia impartir formación al personal nacional, incluido el personal de las ONG y del sector privado.

202. En ese análisis se llegó a la conclusión de que en el futuro habría que concentrar la atención: a) en los programas comunes de formación en formulación y gestión de programas a nivel nacional, b) en un inventario amplio de las actividades de formación en curso, a fin de utilizar de manera óptima las actividades que ya se están llevando a cabo, y c) en un mecanismo central de apoyo a la formación en sostén de esos dos programas. El Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCCS) está examinando también la conveniencia de acrecentar la descentralización de capacidades y facultades en favor de las actividades sobre el terreno, la programación y las estrategias comunes a nivel nacional y las cuestiones relativas al fortalecimiento de las capacidades nacionales. Aunque las actividades con las ONG no constituyen todavía un componente importante de esas deliberaciones, cabe decir que dichas deliberaciones establecen el marco dentro del cual la colaboración operacional con las ONG y el apoyo a las ONG se puede desarrollar de manera mucho más sistemática en el futuro, conforme a las orientaciones examinadas en el presente informe.

¹⁶³ Fowler, Alan con Piers Campbell y Brian Pratt, "Institutional development and NGOs in Africa: Policy perspectives for European development agencies", Centro Internacional de Formación e Investigaciones de las ONG, Oxford, Gran Bretaña, abril de 1992.

203. Entretanto, se siguen formulando nuevas iniciativas de fortalecimiento de las capacidades y programas de capacitación a favor de las ONG en diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas. Ejemplo de un enfoque importante a ese respecto es la actividad del Banco Mundial, que ya se ha examinado, de ampliar la planificación estratégica interinstitucional a fin de acrecentar la participación de las ONG en la programación y ejecución de actividades para el desarrollo del sector no estructurado.

204. En 1992 el Instituto de Desarrollo Económico y la Dependencia de Organizaciones no Gubernamentales/Programa de donaciones externas del Banco planificaron tres seminarios subregionales en América Latina para grupos de ONG interesadas en la planificación estratégica. En dichos seminarios se procuró realzar las capacidades de programación del sector de las ONG. Los seminarios se concentraron en las experiencias de desarrollo institucional, las aportaciones destinadas a las políticas sectoriales en los países y la participación en el macrodiálogo de políticas sobre mitigación de la pobreza y el desarrollo del sector no estructurado. También se persiguió el objetivo de elaborar materiales didácticos y orientaciones metodológicas con destino a otros institutos de formación y un programa a largo plazo y también materiales didácticos que se pudieran emplear en otras regiones en desarrollo¹⁶⁴.

205. La participación a largo plazo de algunos organismos especializados en las actividades de fortalecimiento de capacidades de las ONG encuentran ilustración en las actividades de la FAO. Ya en 1975, en la Campaña Mundial contra el Hambre se atribuyó prioridad a acrecentar la participación popular, ayudar a las instituciones nacionales a utilizar eficazmente los recursos externos de asistencia para el desarrollo, velar por la prestación de un apoyo técnico apropiado, organizar el intercambio y la diseminación de las experiencias adquiridas en proyectos de desarrollo comunitario y propiciar el diálogo entre los gobiernos y las ONG¹⁶⁵. Ya se han mencionado las publicaciones de la FAO que, a lo largo de varios años, se han referido a la formación y el análisis de las experiencias de la Campaña y de los programas de silvicultura, pesquería, participación popular y desarrollo rural.

206. Los programas del PNUD en relación con las ONG a los que ya se hizo referencia sirven para dar una idea de los tipos de asistencia para fortalecimiento de las capacidades. El Programa de acción común para el desarrollo ayuda a las ONG y a las asociaciones de ONG mediante trabajos de informatización, seminarios de evaluación, investigaciones de apoyo, manuales operacionales y formación de dirigentes. La Red de Africa 2000 provee asistencia técnica y financiera a las iniciativas nacionales y a la distribución de conocimientos acerca de las prácticas que han prosperado, principalmente por conducto de las redes de ONG. El proyecto regional para fortalecer la colaboración de las ONG, los gobiernos y el PNUD en Africa ayuda a las asociaciones de ONG en los trabajos de evaluación de necesidades y formación de personal. VNU organiza cursillos de formación participativa para dirigentes a nivel de aldeas. Diversos proyectos financiados con recursos del PNUD dan apoyo a programas de

¹⁶⁴ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, op. cit., págs. 24 a 28.

¹⁶⁵ "Report of the expert consultation on the Freedom from Hunger Campaign/Action for Development", Roma, 30 de junio a 9 de julio de 1975, documento de la FAO FFHC/AD/C6/75/2, de 11 de julio de 1975, págs. 1, 5 y 6.

fortalecimiento de las capacidades y formación y a las instituciones de formación de las ONG autóctonas y organizaciones de base¹⁶⁶.

207. Sin embargo, el PNUD está elaborando tanto una estrategia como un enfoque más amplios. En 1990 el Consejo de Administración del PNUD estableció las directrices de políticas correspondientes al quinto ciclo de programación (1992-1996). El Consejo reafirmó que los planes y prioridades nacionales constituían el único marco de referencia viable para la programación nacional de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y subrayó que, a fin de alcanzar los objetivos de autosuficiencia en los países en desarrollo mediante la formación y el fortalecimiento de la capacidad nacional, el PNUD debía promover el aprovechamiento de los recursos humanos. El Consejo de Administración decidió que el PNUD se concentrara en la formación y el fortalecimiento de la capacidad nacional en seis esferas y que el Administrador del PNUD le informara de manera continua acerca de la ejecución de esas actividades, a partir de 1993. En una decisión adoptada en 1991, el Consejo exhortó también a que se elaborara un marco conceptual integrado para establecer y fortalecer las capacidades nacionales e instó al PNUD a colaborar estrechamente con los organismos del sistema a fin de formular estrategias apropiadas de desarrollo institucional¹⁶⁷.

208. La primera de las seis esferas que, con arreglo a la decisión del Consejo de Administración, debían tener carácter prioritario en materia de fortalecimiento de las capacidades era "la erradicación de la pobreza y la participación popular en el desarrollo". En las dos secciones siguientes del presente informe se examinarán las medidas que ejecutan actualmente el PNUD y otras organizaciones respecto de los dos elementos centrales de ese fortalecimiento de las capacidades con las ONG, junto con las ideas de los inspectores respecto de algunas de las medidas adicionales que habría que adoptar.

209. Los ejemplos antes examinados indican que se están ejecutando muchas actividades de formación y fortalecimiento de capacidades para coadyuvar al fortalecimiento de las ONG locales dedicadas al desarrollo. No obstante, se echa de ver que existen un ámbito muy grande de actividades y una necesidad crítica de contar con más recursos, programas e ideas. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por su parte, deben evaluar cuidadosamente las actividades que ya realizan en sus respectivos sectores y adoptar decisiones respecto de una combinación apropiada de sus propios programas de colaboración, el apoyo a las iniciativas establecidas de las ONG o la adaptación de los programas de terceras organizaciones. Seguidamente, deben organizar y ejecutar un conjunto de actividades de apoyo que optimice la ejecución de sus propios programas y los objetivos de desarrollo y capacidades institucionales de las ONG de base con las que colaboran.

¹⁶⁶ "Cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares: informe del Administrador", documento del PNUD de DP/1990/25, de 18 de enero de 1990, págs. 8 a 10.

¹⁶⁷ Decisiones del Consejo de Administración del PNUD 90/34, de 23 de junio de 1990, titulada "Quinto ciclo de programación", y 91/26, de 21 de junio de 1991, titulada "Aplicación de las recomendaciones de evaluación".

D. Financiación. Gestión financiera y verificación de cuentas

210. Dos últimas esferas constituyen subtemas importantes de la actividad de fortalecimiento de las capacidades con las ONG. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos que dan ayuda a las ONG locales dedicadas al desarrollo, mediante la aportación de recursos financieros y humanos, deben rendir cuentas a sus órganos rectores y a las sedes respecto de la utilización legítima, eficiente y eficaz de los recursos que allegan. Asimismo, tienen que dar asistencia a las ONG para que estas mismas puedan perfeccionar sus propios regímenes de rendición de cuentas. En el cumplimiento de esos cometidos, los organismos deben tener muy presentes: a) la pequeña dimensión de las ONG locales típicas; b) las modestas capacidades de gestión de que disponen y c) la necesidad de equilibrar el régimen de rendición de cuentas con unos procedimientos que se atengan a esos atributos básicos de las ONG en la mayor medida posible.

211. En el informe de la OCDE de 1988 se observó que una gran parte de las ONG del norte dedicadas al desarrollo recaudaban la mayoría de sus fondos mediante donaciones voluntarias, circunstancia de la que dimanaban diversas consecuencias operacionales. Aunque la recaudación de fondos les confiere autonomía, requiere también un esfuerzo constante y dificulta la planificación debido a sus fluctuaciones y carácter incierto. Especialmente en años recientes, estas ONG se han visto constreñidas a dar una cuidadosa rendición de cuentas al público respecto de los recursos girados al extranjero y también a reducir al mínimo sus gastos administrativos. Los organismos oficiales de asistencia han llegado a proveer alrededor de un tercio de los fondos de las ONG del norte en los últimos años, y los gobiernos a menudo establecen regímenes tributarios que favorecen las contribuciones; esas medidas, sin embargo, pueden también incidir en la autonomía de las ONG. Además, las ONG que logran estabilizar relativamente su financiación corren el riesgo de caer en una actitud complaciente y burocrática. Aducen, sin embargo, que pueden superar esa tendencia concentrándose en los programas de desarrollo populares y descentralizados en el extranjero, lo que les ayuda a preservar su flexibilidad y capacidad de innovación.

212. Los problemas financieros de las ONG del sur dedicadas al desarrollo son a la vez diferentes y similares. Las experiencias mencionadas en el informe de la OCDE indican que las ONG locales y de servicios están en condiciones relativamente satisfactorias de organizarse, acrecentar sus ingresos y solventar parte de los servicios que reciben de otras instituciones nacionales, así como de atraer el apoyo financiero del sector estructurado, el Estado y los organismos de asistencia externa. Estas ONG amplían gradualmente su masa de donantes, tanto grandes como pequeños, diversidad que, en general, se considera índice de que se están fortaleciendo satisfactoriamente, al tiempo que preservan su independencia.

213. Sin embargo, la multiplicidad de donantes impone nuevos procedimientos de vigilancia y presentación de informes. Por ejemplo, la presentación de informes financieros a cada donante conforme a los requisitos de cada uno constituiría una carga abrumadora. En cambio, se puede recurrir a auditores profesionales independientes que examinen periódicamente las cuentas de ingresos y gastos de las ONG con cargo a todas las fuentes. De ese modo, se mitigará la carga de administración financiera de las ONG y se dará a los donantes la certeza de que sus

recursos se han utilizado debidamente. Estos arreglos pueden armonizar una financiación flexible con la rendición de cuentas¹⁶⁸.

214. La flexibilidad es un factor operacional esencial y, por ende, un factor financiero esencial en la medida en que los programas de desarrollo hacen cada vez más hincapié en los niveles de base y en la participación, la autorresponsabilidad y la habilitación de los pobres. A medida que la acción de las ONG del sur pasa a ser cada vez más esencial para las actividades del desarrollo humano y la mitigación de la pobreza, tanto las ONG como los diversos organismos de financiación deben reconocer que existen nuevos riesgos, oportunidades y problemas de rendición mutua de cuentas que se dimanan de esas realidades operacionales.

- a) Los organismos de financiación deben obrar con criterios más flexibles respecto de los calendarios, conformándose al ritmo de trabajo que adopten las comunidades locales.
- b) La autonomía local es un elemento crítico para poder adaptarse a los cambios en las circunstancias y las oportunidades que se presentan; por autonomía no ha de entenderse irresponsabilidad, sino un régimen de control descentralizado que se incorpora cuidadosamente en la selección, ejecución y evaluación de proyectos y programas "sobre el terreno".
- c) A nivel local, es de crítica importancia contar con agentes de ejecución o líderes de desarrollo comunitario dotados de formación y sensibilidad adecuadas; su verdadero valor reside en su capacidad para facilitar y fortalecer las capacidades de las comunidades y no en su habilidad para "ejecutar" rápidamente los proyectos de desarrollo¹⁶⁹.

215. Ya se han determinado, pues, algunas cuestiones importantes en materia de financiación y vigilancia. Tanto los donantes como las ONG del sur tienen que ir más allá de una simple actitud de "confianza ciega" y establecer procedimientos de contabilidad cuidadosos y honestos e impartir más transparencia a todas las operaciones del sector de las ONG. Muchas ONG del sur dudan de que se puedan recaudar localmente recursos importantes y temen colocarse en situación de dependencia frente a los intereses locales. Sin embargo, muchos donantes creen que es a la vez viable y deseable que las ONG locales eviten depender a largo plazo de la financiación externa, para lo cual las ONG deben procurar obtener un mayor caudal de su financiación de las empresas, la banca y el Estado de sus propios países. La mayor atención y eminencia que se atribuye al sector de las ONG en el desarrollo, así como también el deseo de las ONG del sur de asumir una responsabilidad más directa, requerirán una profunda reflexión y nuevos enfoques por parte de todos los interesados.

¹⁶⁸ Voluntary aid for development, op.cit., págs. 15 a 40 y 51.

¹⁶⁹ Brodhead, op.cit., págs. 119 a 156.

Los problemas más importantes son la vigilancia administrativa, la cantidad y la calidad de los informes y de la consignación de informaciones y las fuentes y la composición de la financiación¹⁷⁰.

216. Se han propuesto diversas ideas y posibilidades básicas de financiación a fin de propiciar y sustentar las capacidades de las ONG del sur, a saber:

- a) es menester que los donantes manifiesten un interés orgánico en el sector de las ONG y no se limiten a medidas simbólicas;
- b) ese interés orgánico debe manifestarse a largo plazo y reconocer, de manera ajustada a la realidad, los problemas de financiación de las actividades con los pobres;
- c) se necesitan fondos para el fortalecimiento institucional y para contratar personal local;
- d) debe disminuirse el porcentaje de ayuda condicionada,
- e) se deben establecer fondos de dotación en favor de las ONG que tienen un comprobado historial de gestión;
- f) los donantes debieran constituir un "mercado" para los servicios de las ONG autóctonas;
- g) las ONG pueden recaudar fondos a nivel local mediante actividades como las consultorías, la formación y la venta de publicaciones¹⁷¹.

217. Los organismos bilaterales de asistencia para el desarrollo han asumido una función directriz en esta esfera. Desde hace largo tiempo tienen establecidos regímenes de cofinanciación en apoyo de las ONG nacionales dedicadas al desarrollo con las que colaboran, por conducto de donaciones de contrapartida, donaciones generales (esto es, para proyectos múltiples), organizaciones coordinadoras, programas plurianuales de diversos tipos, asignaciones para gastos administrativos y subcontratación directa. En fecha más reciente varios países -en especial, el Canadá, los países escandinavos, los Estados Unidos, Francia y Suiza- han proporcionado asistencia directa a las ONG del sur mediante programas especiales de financiación o instituciones de apoyo, la constitución de fondos en las misiones de asistencia en los países a fin de que puedan ser utilizados por las ONG locales o los sistemas de fondos o créditos rotatorios¹⁷². Esos esfuerzos están produciendo, cada vez más, nuevas modalidades de colaboración financiera, que armonizan mejor con

¹⁷⁰ Smith, Brian, "An agenda of future tasks for international and indigenous NGOs: Views from the North", in "Development alternatives", op.cit., págs. 90 y 91.

¹⁷¹ Antrobus Peggy, "Funding for NGOs: Issues and options", ibid., págs. 95 a 102.

¹⁷² Voluntary aid for development, op.cit., págs. 79 a 94.

los atributos esenciales de las operaciones de las ONG, pero tienen horizontes cronológicos más amplios y una orientación programática (por oposición a una orientación de proyectos)¹⁷³.

218. Los grupos de ONG han hecho, también, considerables investigaciones y análisis de nuevas modalidades de financiación externa y apoyo de gestión apropiado para las organizaciones comunitarias, las ONG del sur y las asociaciones de ONG en diversas fases de evolución. Entre esas modalidades se cuentan nuevas ideas de movilización de recursos, instrumentos de financiación, técnicas de gestión financiera y actividades que generan ingresos, tal como sencillos sistemas de préstamos, adquisiciones por los donantes de artículos de ayuda alimentaria a los productores agropecuarios locales (a fin de evitar dislocaciones en los mercados locales) y garantías para préstamos bancarios, junto con el asesoramiento técnico y en gestión de los grupos locales beneficiarios de esas garantías¹⁷⁴. En los periódicos de las ONG antes citados figura un gran caudal de información sobre formación y publicaciones para mejorar las pericias de gestión de las ONG del sur y del norte. Un nuevo ejemplo de esa útil orientación es un manual plurilingüe sobre la gestión práctica publicado por IRED; en el segundo volumen de la obra se hace referencia a distintos aspectos de una gestión financiera diligente que permiten realzar la eficacia de las ONG¹⁷⁵. Además, IRED y el PNUD realizaron un programa de seminarios regionales y cursillos nacionales en Africa entre 1989 y 1992 a fin de allegar información a las ONG de base respecto del ahorro y el acceso al crédito.

219. En general, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han rezagado en la formulación de regímenes específicos de financiación y vigilancia en apoyo de las ONG. En la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema para el desarrollo (1992) se hizo hincapié en la fuerte demanda de asistencia para el perfeccionamiento de los recursos humanos, a fin de fortalecer las capacidades de los países de administrar su propio desarrollo. En diversas secciones del informe se instó a adoptar nuevos enfoques para simplificar y armonizar las auditorías financieras y de gestión a nivel nacional, reforzar la descentralización y la delegación a favor de las oficinas sobre el terreno (junto con las correspondientes obligaciones de rendición de cuentas), guiarse por el "objetivo central" de emplear eficazmente y fortalecer las capacidades nacionales y atribuir "alta prioridad" a una actividad y estrategia comunes de formación para realzar la gestión a nivel nacional. Sin embargo, en ninguna parte del informe se hizo mención específica de las ONG y del sector no estructurado que deben ser una parte esencial de las actividades de fortalecimiento de las capacidades nacionales¹⁷⁶.

¹⁷³ Van der Heijden, Hendrik, "The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors", en "Development alternatives", op. cit., págs. 103 a 112.

¹⁷⁴ Voluntary aid for development, op. cit., págs. 38 a 77.

¹⁷⁵ Vincent, Fernand, Manual de gestión práctica para organizaciones de desarrollo rural del tercer mundo, 2 volúmenes, IRED, Ginebra.

¹⁷⁶ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas: Nota del Secretario General", documento de las Naciones Unidas A/47/419, de 29 de septiembre de 1992, párrs. 29 y 30, 77 a 83, 94, 123 a 132, y 147 a 182.

220. Al sistema de las Naciones Unidas, por lo tanto, mucho le queda por hacer para ponerse a la par de las múltiples iniciativas de los organismos bilaterales de asistencia y del sector de las ONG mismo a fin de ampliar el apoyo de financiación y de formular iniciativas de colaboración con las ONG del sur. Sin embargo, cabe tomar nota de las medidas adoptadas por algunos organismos.

- a) La FAO viene desde hace mucho promoviendo actividades y nuevos enfoques de las cuestiones relativas a la financiación y la gestión de las ONG por conducto de su Campaña Mundial contra el Hambre¹⁷⁷. Entre esos nuevos enfoques se cuentan el fomento de la gestión local mediante la elaboración de contratos que pueden suscribir las organizaciones de base y la promoción de la flexibilidad y el interés de los donantes mediante la gestión de la financiación para programas (:y no para proyectos). En fecha reciente, la FAO emprendió un estudio de las estrategias de formación de capital que habían resultado satisfactorias en el ámbito cooperativista, con el objeto de determinar nuevos arbitrios para fortalecer esos mecanismos de financiación en las ONG que dependen de cotizaciones. En la reunión del Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa en marzo de 1993, se examinó un esbozo del estudio; en esa reunión todos los participantes manifestaron interés en el estudio y varios prometieron dar apoyo financiero para su ejecución. Las pruebas experimentales comenzaron en enero de 1993 en 7 aldeas de la India y se espera que se distribuirá un informe en abril. La FAO tiene previsto realizar estudios complementarios en otros países en 1993, junto con el COPAC y sus organizaciones miembros.
- b) En 1987 el FNUAP preparó un informe sobre sus experiencias, problemas e ideas para mejorar las asignaciones y gastos de sus distintos organismos de ejecución a nivel nacional¹⁷⁸. En sus directrices de 1992 sobre la ejecución nacional se indicó que estaba reexaminando sus propios criterios para evaluar las capacidades de los posibles organismos de ejecución nacionales y las formas en que podría ayudar a mejorar las capacidades nacionales de ejecución de proyectos¹⁷⁹.
- c) En el documento de la OPS sobre las actividades con las ONG figura una sección en la que se examina la movilización de recursos técnicos y financieros; en los anexos se presentan ejemplos de propuestas de colaboración de las ONG¹⁸⁰.

¹⁷⁷ "Report by the Chairman of the Technical Consultation on Government/NGO development assistance programmes" ("General review of Government/NGO co-financing programmes"), 15 a 17 de septiembre de 1975, documento WS/H6052, FFHC/AD, FAO, Roma.

¹⁷⁸ "Experiencia adquirida con distintos organismos de ejecución en materia de asignaciones y gastos: Informe del Director Ejecutivo", documento del PNUD DP/1987/36, de 20 de febrero de 1987.

¹⁷⁹ "Directrices en materia de ejecución nacional", op. cit., párrs. 30 :y 31.

¹⁸⁰ "Nongovernmental organizations (NGOs)", op. cit., párrs. 31 a 33 y anexos 1 a 5.

- d) La colaboración de los VNU con las ONG y las organizaciones de base comunitaria se ha visto fortalecida gracias a la decisión 92/35 del Consejo de Administración del PNUD, que determinó que el Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias de los Voluntarios de las Naciones Unidas se debía utilizar en apoyo, entre otras cosas, de proyectos piloto y experimentales a nivel de la comunidad. Esos recursos se están empleando en los intercambios de artesanos, la creación de redes electrónicas de la gestión de recursos de base comunitaria en el sur y el fomento y la utilización de iniciativas ambientales innovadoras a nivel de la comunidad con el concurso de ecovoluntarios locales.
- e) La colaboración de la OIT con las ONG (además de las organizaciones de trabajadores y empleadores) en proyectos de cooperación técnica entraña con mucha frecuencia la subcontratación: la ONG realiza trabajos específicos en relación con los beneficiarios de un proyecto, aprovechando su conocimiento de las circunstancias locales y su capacidad técnica demostrada, de conformidad con el reglamento financiero general de la OIT.
- f) Otros organismos que han realizado un volumen relativamente amplio de trabajos con las ONG, tal como la OACNUR, el UNICEF, el PMA, el Banco Mundial y el FIDA, han establecido diversos procesos y arreglos de financiación y vigilancia de su colaboración con las ONG. En el informe del Banco Mundial sobre la marcha e los trabajos en materia de cooperación con las ONG (1990) se presentó un útil análisis de las experiencias adquiridas y de las lecciones aprendidas en la aportación de recursos financieros a las ONG por conducto de proyectos del Banco, la financiación de subproyectos con las ONG y el empleo de las ONG en calidad de contratistas u organismos de ejecución¹⁸¹.

221. En el capítulo IV.A.3 sobre las directrices a nivel de países, los inspectores resumieron la amplia labor del PNUD encaminada a mejorar sus orientaciones y políticas relativas a la ejecución por los gobiernos y a la ejecución nacional. En la esfera de la gestión y la vigilancia financieras ha habido un progreso similar. En fecha reciente, el PNUD dedicó gran atención a racionalizar los procedimientos de ejecución y perfeccionar la contabilidad financiera, la presentación de informes y la verificación de cuentas de los proyectos ejecutados por los gobiernos. En especial, a mediados de 1989 el PNUD creó en la sede una Sección de Auditoría de Ejecución por los Gobiernos a fin de mejorar la rendición de cuentas y el alcance de la verificación de cuentas¹⁸².

222. En consonancia con esa nueva orientación, en mayo de 1991 el PNUD publicó la nueva versión revisada de un manual muy detallado de directrices de contabilidad, presentación de informes financieros y

¹⁸¹ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1990 progress report, op.cit., págs. 7 a 11.

¹⁸² "Ejecución por los gobiernos", 13 de mayo de 1991, op. cit., págs. 11 a 15, "Ejecución por los gobiernos", 27 de abril de 1992, op. cit., págs. 11 a 15.

auditoría de los proyectos ejecutados por los gobiernos¹⁸³. Los procedimientos específicos estipulados en el manual respecto de las ONG, con todo, están ahora comprendidos en sólo dos párrafos sobre subcontratación. Además, el Consejo de Administración decidió en 1992 que las ONG que ejecutaran proyectos financiados con recursos del PNUD podían ser reembolsadas con cargo a los presupuestos de los proyectos por los servicios prestados¹⁸⁴. Los funcionarios del PNUD dijeron que el volumen relativamente limitado de actividades de proyectos con las ONG se había regido hasta ahora por los procedimientos de ejecución por los gobiernos, si bien se estaba considerando la posibilidad de revisar las secciones pertinentes del manual. Debe observarse que el PNUD realiza verificaciones de cuentas periódicas únicamente de sus propios proyectos y de los proyectos del FNUAP; los organismos especializados realizan la comprobación de cuentas de los proyectos que ejecutan con financiación del PNUD que, por su parte, realiza verificaciones in situ.

223. Los inspectores desean resumir algunas consideraciones básicas relativas a esta importante cuestión. El Consejo de Administración del PNUD decidió en 1990 que debía atribuirse prioridad al desarrollo humano y al fortalecimiento de la capacidad en seis esferas, una de las cuales era la erradicación de la pobreza y la participación popular en el desarrollo; en 1991 y 1992 instó firmemente a que se diera más apoyo a los esfuerzos de ejecución nacional y a las directrices respectivas¹⁸⁵. En el informe de 1992 sobre las actividades operacionales del sistema se volvió a hacer hincapié en la prioridad que debía darse al desarrollo humano dentro de las actividades de apoyo a los pobres para que proveyeran a su propio bienestar, se observó que los procedimientos operacionales del sistema no se habían adaptado todavía a la situaciones nacionales ni eran conducentes a la participación nacional y se concluyó que era esencial "reexaminar" esos procedimientos¹⁸⁶. El problema de que los procedimientos son insatisfactorios encuentra corroboración en las quejas de larga data de los gobiernos receptores y de las ONG acerca de las engorrosas tramitaciones burocráticas del sistema de las Naciones Unidas y su lento y centralizado régimen de adopción de decisiones. Para ser eficaces, los nuevos mecanismos tendrán que adaptarse con flexibilidad a la realidad de las operaciones de base de las ONG, al tiempo que deberán estar en consonancia con los requisitos de rendición de cuentas exigidos por los organismos internacionales.

224. Varios organismos del sistema han comenzado recientemente, con el carácter de media básica, sus trabajos relativos a las estrategias y acciones generales encaminadas a simplificar y armonizar los

¹⁸³ "Modalities of project execution: Government execution", tercera parte, capítulo V, sección 30503, secciones 6.0, "Accounting and financial reporting procedures", Rev.1, y 8.0, "Audit requirements for government execution of UNDP-funded projects" Rev.0, de mayo de 1991, Manual de Programas y Proyectos del PNUD.

¹⁸⁴ "Ejecución por los gobiernos y gastos de apoyo a los organismos", decisión 92/22, op. cit., párr. 17.

¹⁸⁵ "Quinto ciclo de programación", op. cit., párrs. 7 y 8; "Ejecución por los gobiernos", decisión 91/27, op. cit.; "Ejecución por los gobiernos", documento DP/1992/21, op. cit., párrs. 4 a 12; "Ejecución por los gobiernos y gastos de apoyo a los organismos", decisión 92/22 op. cit., párrs. 3 a 7.

¹⁸⁶ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas", op. cit., párrs. 39 a 43 y 83.

procedimientos generales a nivel de los países en materia de ejecución y rendición de cuentas¹⁸⁷. Sin embargo, como lo indican las actividades que se examinan en la presente sección, los organismos no han hecho todavía un reexamen muy específico o un reexamen innovador de toda la gama de cuestiones subsumidas en el tema de la colaboración financiera con las ONG locales dedicadas al desarrollo, ni han examinado tampoco de manera cuidadosa las providencias que estén adoptando en la materia los organismos bilaterales y el sector mismo de las ONG. Algunos funcionarios bien informados de diversos organismos del sistema dijeron a los inspectores que había gran necesidad de acometer esfuerzos conjuntos para elaborar orientaciones apropiadas, específicas y eficaces en materia de financiación, gestión financiera y rendición mutua de cuentas en las futuras actividades que se realizaran con las ONG locales.

225. Los inspectores recomiendan que el CAC tome la iniciativa de poner manos a la obra junto con los organismos del sistema (en particular los organismos que integran el Grupo Consultivo Mixto de Políticas) para formular directrices apropiadas y específicas en materia de financiación, gestión financiera y procesos de auditoría con las ONG locales dedicadas al desarrollo, en la medida de lo posible armonizadas y simplificadas. Esas directrices constituyen una medida esencial y práctica para ayudar a esas ONG y a las organizaciones comunitarias a fortalecer sus capacidades institucionales y de gestión, al tiempo que se imparte un carácter mucho más activo y eficaz a la colaboración del sistema de las Naciones Unidas con esas organizaciones con la mira de lograr los objetivos comunes de erradicación de la pobreza y participación popular a nivel de base.

E. Evaluación

226. En la primera sección del presente capítulo se destacó que la creación de redes era un proceso de aprendizaje participativo de carácter pragmático. En esta última sección se insiste en el mismo tema. La evaluación es también un instrumento de aprendizaje, que tiene por objeto mejorar los programas y las políticas y -particularmente en la colaboración con las ONG locales- convertirse en un proceso más participativo.

227. En general, el sistema de las Naciones Unidas se ha adelantado a la práctica actual en lo que se refiere a determinar la manera óptima de colaborar con las ONG en las evaluaciones sobre el terreno, a diferencia de lo que ocurre en la esfera de la financiación, en la que tiene más bien que ponerse a la par de otros organismos. Como durante más de 30 años se han ocupado de proyectos de desarrollo y actividades de fortalecimiento institucional de menor escala, los organismos del sistema tienen más conciencia que otros donantes de los diferentes métodos de evaluación que son indispensables en las actividades de desarrollo humano a nivel nacional. Hace un decenio, por ejemplo, en un informe de la DCI sobre la asistencia a los gobiernos para desarrollar los sistemas de evaluación se examinaron las iniciativas de los organismos, las restricciones pertinentes, los factores de éxito y las experiencias en lo que entonces era una "nueva" esfera de actividad. Se instó no sólo a los organismos de las Naciones Unidas, sino también a los gobiernos receptores, a los organismos bilaterales y a otros organismos

¹⁸⁷ "Ejecución por los gobiernos", documento DP/1991/23, op. cit., párrs. 30 a 50; "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales", op. cit., párr. 83.

multilaterales y a las ONG internacionales a que contribuyeran a ampliar las capacidades de evaluación de los gobiernos¹⁸⁸.

228. Desde entonces se han hecho algunos progresos en el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y evaluación por los gobiernos, proceso que el PNUD ha facilitado. Desafortunadamente, en general, se considera, que los sistemas de vigilancia y evaluación por los gobiernos están ausentes de un enfoque amplio del fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión del desarrollo y son causa de preocupación para los donantes y también para los gobiernos receptores¹⁸⁹.

229. Un buen ejemplo de la labor de un organismo especializado en materia de cuestiones relativas a la evaluación de base es un detallado manual "práctico" de análisis, vigilancia y evaluación participativas en silvicultura comunitaria que la FAO publicó en 1990¹⁹⁰. Los funcionarios del Departamento de Montes de la FAO observaron que los siguientes atributos eran esenciales para que los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de asistencia pudieran beneficiarse plenamente de la colaboración con las ONG y con otras organizaciones en las comunidades locales y para que aumentaran el grado de control local sobre los proyectos de desarrollo local y los beneficios que de ellos se derivaba:

- a) la formulación y la ejecución de proyectos deben ser procesos flexibles;
- b) los incentivos deben hacerse depender más del proceso participativo que de objetivos fijos de los proyectos, y
- c) las actividades seleccionadas a nivel local deben ser planificadas, ejecutadas y evaluadas por la población local, que debe intervenir en calidad de asociado.

230. En el informe de 1992 sobre las actividades operacionales que se presentó a la Asamblea General, como ya se señaló, se mencionaron el nuevo enfoque del desarrollo humano y la consiguiente necesidad de armonizar y simplificar los procedimientos operacionales y de alentar una mayor participación. Se observó en el informe que, dada la creciente descentralización de facultades y responsabilidades a favor de las oficinas exteriores y de los gobiernos receptores, la rendición de cuentas relativa a la gestión real continuaba siendo muy importante. Se concluyó que en las futuras actividades de vigilancia y evaluación debía hacerse más hincapié en los programas que en los proyectos, que esas actividades debían basarse en nuevas directrices que pusieran el acento en el fortalecimiento de las capacidades, los efectos y la sostenibilidad

¹⁸⁸ "La cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos" (JIU/REP/82/2), diciembre de 1982, documento de las Naciones Unidas A/38/333.

¹⁸⁹ "Evaluación: Informe del Administrador", documento del PNUD DP/1992/20, de 3 de marzo de 1992, párrs. 10, 11, 21 y 63; "Ejecución por los gobiernos", documento DP/1991/23, op. cit., párrs. 45 a 49.

¹⁹⁰ The community's tool box: The idea, methods and tools for participatory assessment monitoring and evaluation in community forestry, Community Forestry Field, Manual N°2, FAO, Roma, 1990.

cuando se trataba de evaluar la gestión y que debía atribuirse más importancia al fortalecimiento de las capacidades nacionales¹⁹¹.

231. El PNUD preparó un primer informe sobre las cuestiones relativas a la evaluación participativa en 1989¹⁹². En su informe de 1992 sobre la marcha de los trabajos en materia de evaluación se dijo que su función general se había ido transformando, junto con su programa general, para dar más importancia a las cuestiones relativas a la política de desarrollo y al fortalecimiento de las capacidades nacionales para el desarrollo humano. En consecuencia, las actividades de evaluación más importantes se han orientado a elaborar un sistema de evaluación más armonizado y simplificado que los organismos y los gobiernos puedan aplicar con facilidad, a aumentar los análisis de los programas y la retroalimentación de los resultados y a fortalecer los sistemas nacionales de vigilancia y evaluación. En el informe se señaló que en evaluaciones recientes se había confirmado la necesidad de que el PNUD elaborara un enfoque estratégico integrado, junto con una modalidad de análisis y diálogo permanente, para fortalecer las capacidades nacionales, incluidos los aspectos de vigilancia y evaluación.

232. Además, en el informe de 1992 se examinaron los trabajos en curso para determinar en qué medida la evaluación participativa por los beneficiarios se podía integrar en el sistema de evaluación establecido. Las comprobaciones preliminares indicaron que ese proceso requería un volumen considerable de tiempo adicional y también una acción flexible. En el marco de sus actividades permanentes sobre evaluación participativa y en relación con las directrices para vigilar y evaluar el fortalecimiento de las capacidades, el PNUD tiene proyectado poner a prueba y estudiar diferentes enfoques participativos. En el informe se observó, también, que en un análisis de 40 evaluaciones de proyectos ejecutados por los gobiernos se había advertido una tendencia a recurrir exclusivamente a los organismos gubernamentales, en lugar de hacer participar al sector privado y a las ONG¹⁹³.

233. Otras organizaciones y organismos han estudiado la forma en que podrían fortalecerse las capacidades de evaluación de las ONG, al tiempo que organizaban sus propias evaluaciones o evaluaciones conjuntas de los proyectos y programas de mayor escala con las ONG. En el informe de la OCDE de 1988 sobre las ONG se sintetizaron las comprobaciones de evaluaciones de las experiencias y estrategias satisfactorias de las ONG locales en Asia, los factores importantes para coadyuvar a la labor de las ONG, las posibilidades y los problemas de la autoevaluación en las ONG locales y las evaluaciones de las actividades de desarrollo de las ONG realizadas por diversos países donantes a mediados del decenio de 1980¹⁹⁴.

¹⁹¹ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales", op. cit., párrs. 81 y 94.

¹⁹² Forss, Kim, Participatory evaluation: Questions and issues, CEO Occasional Paper No. 1, Oficina Central de Evaluación, PNUD, octubre de 1989, 38 páginas.

¹⁹³ "Evaluación", op. cit., párrs. 2 a 4, 33 a 39 y 51 a 53, y págs. 18 a 21.

¹⁹⁴ "Voluntary aid for development", op. cit., págs. 61 a 73 y 102 a 115.

234. En 1991 y 1992 el Grupo de expertos sobre evaluación de la asistencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE realizó nuevos análisis y exámenes de la organización, los métodos y los resultados de las evaluaciones de las actividades de las ONG. También se han preparado algunas evaluaciones nuevas y amplias de los efectos de las ONG de base y de las experiencias adquiridas, como los realizados por el Instituto de Desarrollo de Ultramar¹⁹⁵.

235. Los grupos de ONG, por su parte, están activamente ocupados en ampliar sus actividades y pericias de evaluación. PACT, por ejemplo, ejecuta un proyecto de desarrollo de la gestión de programas que incluye cursillos prácticos y otras formas de capacitación en evaluación, fundamentalmente para ayudar al personal de las organizaciones privadas de voluntarios del norte a colaborar con las organizaciones privadas de voluntarios del sur; esa actividad, con todo, se está ahora haciendo extensiva también a los países en desarrollo. PACT auspicia también una red (SEEP) que estudia y expone las experiencias de las organizaciones privadas de voluntarios en evaluaciones de pequeñas empresas, propicia los cursillos y las actividades mixtas de formación en evaluación y ha publicado guías para la vigilancia y evaluación de los programas de pequeñas empresas¹⁹⁶.

236. La existencia de todas estas actividades indica que se están haciendo progresos. Con todo, persiste el problema más a largo plazo de saber cómo conjugar de manera óptima el máximo de rendición de cuentas con el mínimo de procedimientos engorrosos de evaluación. Aunque desde hace mucho se encomia a las ONG porque atinan a reducir al mínimo sus gastos administrativos, las evaluaciones señalan a la atención la cuestión de los beneficios que se han obtenido. Por ejemplo, se han destacado cuatro esferas relativas a la eficacia de las ONG que debieran ser objeto de evaluación, a saber:

- a) la capacidad de las ONG de movilizar recursos no gubernamentales, tanto de donantes externos privados como por conducto de contribuciones voluntarias de tiempo, dinero y materiales de las poblaciones beneficiarias;
- b) la sostenibilidad de los proyectos de las ONG, esto es, la producción de beneficios perdurables;
- c) el grado en que se pueden los programas de las ONG repetir, esto es, el grado en que otras ONG, organismos de asistencia, gobiernos locales o grupos de la comunidad pueden usar y ampliar esos programas;

¹⁹⁵ Ridell, Roger, Judging success: Evaluating NGO approaches to alleviating poverty in developing countries, ODI Working Paper 37, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 1990; Evaluating the impact of NGOs in rural poverty alleviation (cuatro volúmenes, ODI Working Papers 49 a 52, en los que figuran estudios de la India, Bangladesh, Uganda y Zimbabwe), Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 1991 y 1992.

¹⁹⁶ "PACT: Private Agencies Collaborating Together", op. cit., págs. 2 a 4.

- d) el grado de cooperación entre los grupos de ONG, incluido el aprendizaje mutuo, la mayor especialización por conducto de una programación conjunta o la obtención de mayores efectos mediante la combinación de recursos¹⁹⁷.

237. Decidir cuál es la mejor forma de evaluar las actividades de las ONG es tan importante como decidir qué aspectos se han de evaluar. En un marco interesante se consideran diversas maneras de alentar a las ONG a atribuir mayor prioridad a la evaluación. Se exploran las perspectivas apropiadas de evaluación, incluidas la gestión estratégica, los cambios producidos en la comunidad y los factores relativos al régimen social. También se analizan métodos apropiados como los exámenes participativos, los sistemas de planificación, los acuerdos sobre objetivos y las reacciones de las comunidades. Seguidamente se pasa a exponer los diversos usos que han dado a esos factores distintos tipos de ONG y de programas, con particular referencia al grupo más difícil, aunque más importante: los procesos formalizados de evaluación dentro de las ONG que realizan sus actividades a nivel popular¹⁹⁸. En otro documento se hace hincapié en la evaluación pragmática y equitativa. Se dice que, en beneficio de la igualdad de información, las ONG del sur debieran dar apoyo a las evaluaciones realizadas por las ONG del norte, si bien debieran estar en condiciones de emprender luego sus propias misiones de evaluación para determinar qué uso han dado realmente las ONG del norte a toda la información que han recogido¹⁹⁹.

238. Como ocurre con otros temas que se han examinado en el presente capítulo final, la evaluación es un aspecto esencial de las nuevas medidas que se adopten para formular y aplicar nuevos enfoques operacionales. Los gobiernos receptores y donantes, las ONG del sur y del norte y los organismos multilaterales pueden obrar de consuno para integrar cabalmente a las ONG en el quehacer humanitario y de desarrollo de la comunidad internacional y lograr mejor los objetivos de desarrollo humano y erradicación de la pobreza que todos estos grupos comparten.

¹⁹⁷ Brodhead, op. cit., capítulo 6, "Efficiency: What price impact?", págs. 99 a 118.

¹⁹⁸ Sen, Biswajit, "NGO self-evaluation: Issues of concern", en "Development alternatives", op. cit., págs. 161 a 167.

¹⁹⁹ Tandon, op. cit., págs. 77 y 78.